

Tobias Baumgartner

Europarecht

Tobias Baumgartner

Dr. iur., Rechtsanwalt, LL.M. (Eur.),
Stv. Direktor des Europa Instituts an
der Universität Zürich

Europarecht

EIZ  Publishing

© 2026 – CC BY-NC-ND (Werk), CC BY-SA (Texte)

Verlag: EIZ Publishing (eizpublishing.ch),
Bellerivestrasse 49, 8008 Zürich, Schweiz
eizpublishing@europa-institut.ch

Autor: Tobias Baumgartner

ISBN:

978-3-03994-133-9 (Print – Softcover)

978-3-03994-134-6 (Print – Hardcover)

978-3-03994-135-3 (PDF)

DOI: <https://doi.org/10.36862/6RRK-6E9N>

Version: 1.01 – 20260915

Dieses Werk ist als gedrucktes Buch sowie als E-Book (open access) in verschiedenen Formaten verfügbar. Weitere Informationen finden Sie unter der URL: <https://eizpublishing.ch/publikationen/europarecht/>.

Vorwort

Das vorliegende Studienbuch bietet eine Einführung in das Recht der Europäischen Union. Es richtet sich an Studierende der Rechtswissenschaft und benachbarter Fächer sowie an alle, die sich für das Europarecht interessieren. Ziel ist es, die Grundstrukturen des Unionsrechts systematisch darzustellen, ohne Anspruch auf eine erschöpfende Behandlung aller Einzelfragen.

Das Studienbuch gliedert sich in sieben Teile. Es behandelt zunächst die geschichtliche Entwicklung der europäischen Integration und die Werte, auf denen die Union beruht. Darauf folgen die Institutionen der Union, ihr Rechtssystem sowie die Kompetenzordnung und die Tätigkeitsbereiche der Union. Ein eigener Teil ist dem Binnenmarkt als Kernstück der wirtschaftlichen Integration gewidmet. Den Abschluss bildet ein Überblick über die weiteren Integrations- und Kooperationsformen in Europa, vom Europarat über den EWR und die bilateralen Abkommen der Schweiz bis zur Europäischen Politischen Gemeinschaft. Wiederholungsfragen am Ende jedes Kapitels ermöglichen die selbständige Lernkontrolle. Ein Anhang verweist auf weiterführende Open-Access-Literatur und Online-Datenbanken zum Europarecht.

Ein besonderes Anliegen des Studienbuchs ist der unmittelbare Zugang zu den Primärquellen des Unionsrechts. Die digitale Ausgabe enthält durchgehend Hyperlinks zu den Vertragsbestimmungen und Rechtsakten der Union sowie zu den Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union, sodass die Leserinnen und Leser jede Aussage direkt an der Quelle nachvollziehen können. Bei der Erstellung von Verlinkungen und Übersetzungen sowie beim sprachlichen Lektorat kamen teilweise generative Sprachmodelle unterstützend zum Einsatz.

Das Studienbuch ist als Open-Access-E-Book in verschiedenen Formaten sowie als gedruckte Ausgabe erhältlich. Rechtsetzung und Rechtsprechung sind auf dem Stand von Juni 2026. Regelmässige Aktualisierungen des Werks sind geplant. Hinweise und Anregungen aus dem Kreis der Lesenden sind jederzeit willkommen.

Zu danken habe ich den Lektorinnen und Lektoren, die das Manuskript kritisch durchgesehen und mit wertvollen Hinweisen bereichert haben, namentlich Prof. Dr. Dirk Tüten (Universität Luzern), Prof. Dr. Andreas Kellerhals (Direktor, EIZ), Dr. Wesselina Uebe (EIZ) und Petja Sachenröder (EIZ). Des Weiteren danke ich Dr. Petra Bitterli (EIZ) und MLaw Sophie Tschalèr (EIZ) für die sorgsame Produktion und Dominik Huber für die Gestaltung. Für die finanzi-

elle Unterstützung bei der Erarbeitung dieses Studienbuchs danke ich zudem der Universitären Lehrförderung (ULF) der Universität Zürich.

Zürich, im August 2026

Tobias Baumgartner

**Digitale Open-Access-Ausgabe mit Hyperlinks
zu allen Rechtsakten und Urteilen:**



Inhaltsverzeichnis

A. Historische Entwicklung der EU	9
I. Frühe Ideen einer europäischen Einigung	11
II. Neubeginn nach dem Zweiten Weltkrieg	12
III. Schuman-Erklärung und Montanunion	13
IV. Versuch einer umfassenden Europäischen Politischen Gemeinschaft	14
V. Römische Verträge	15
VI. Stillstand und Verfassungskrise 1959–1969	16
VII. Vertiefung der Integration 1970–1990	17
VIII. Vertragsrevisionen seit 1992	18
IX. Erweiterung der Union	28
X. Zukunft des Integrationsprozesses	34
XI. Bedeutende Persönlichkeiten des Integrationsprozesses	39
B. Werte der EU	53
I. Entwicklung der Werteordnung	54
II. Funktionen der Werteordnung	56
III. Rechtsstaatlichkeit	57
IV. Demokratie	62
V. Menschenrechte	67
C. Institutionen der EU	77
I. Organe	79
II. Agenturen	100
III. Sonstige Einrichtungen	103
D. Rechtssystem der EU	113
I. Grundprinzipien der EU-Rechtsordnung	115
II. Rechtsquellen	118
III. Rechtsetzungsverfahren	126
IV. Vollzug	132
V. Rechtsschutz	134
E. Kompetenzordnung und Politikbereiche der EU	147
I. Einführung	149
II. Ausschliessliche Zuständigkeiten (Art. 3 AEUV)	155
III. Geteilte Zuständigkeiten (Art. 4 Abs. 1 und 2 AEUV)	162
IV. Parallele Zuständigkeiten (Art. 4 Abs. 3 und 4 AEUV)	180
V. Koordinierende Kompetenzen (Art. 5 AEUV)	181
VI. Unterstützende Kompetenzen (Art. 6 AEUV)	183
VII. Intergouvernementale Zusammenarbeit	190
VIII. Ausblick	192

F. Binnenmarkt der EU	205
I. Grundlagen	207
II. Freier Warenverkehr	209
III. Personenfreizügigkeit	214
IV. Freier Dienstleistungsverkehr	222
V. Freier Kapital- und Zahlungsverkehr	227
VI. Wettbewerbsrecht	233
G. Weitere Integrations- und Kooperationsformen in Europa	265
I. Europa jenseits der Europäischen Union	266
II. Europäische Organisationen ausserhalb des Unionsrahmens	267
III. Wirtschaftliche Integrationsformen	270
IV. Partnerschafts- und Dialogformate	279
Annex: Weiterführende Open-Access-Literatur und Online-Datenbanken zum EU-Recht	291
I. Weiterführende Open-Access-Literatur	292
II. Online-Datenbanken	295

**A.
Historische
Entwicklung
der EU**

Inhalt

I.	Frühe Ideen einer europäischen Einigung	11
II.	Neubeginn nach dem Zweiten Weltkrieg	12
III.	Schuman-Erklärung und Montanunion	13
IV.	Versuch einer umfassenden Europäischen Politischen Gemeinschaft	14
V.	Römische Verträge	15
VI.	Stillstand und Verfassungskrise 1959–1969	16
VII.	Vertiefung der Integration 1970–1990	17
VIII.	Vertragsrevisionen seit 1992	18
1.	Vertrag von Maastricht	18
2.	Vertrag von Amsterdam	21
3.	Vertrag von Nizza	23
4.	Von der gescheiterten Verfassung zum Vertrag von Lissabon	24
5.	Differenzierte Integration als Status quo	25
a)	Schengen-Raum	26
b)	Eurozone	26
c)	Verstärkte Zusammenarbeit	26
d)	Vertragliche Ausnahmen	27
6.	Zwischenbilanz	27
IX.	Erweiterung der Union	28
1.	Voraussetzungen für den Beitritt zur EU	28
2.	Etappen der Erweiterung	29
3.	Aktuelle Beitrittskandidaten	31
4.	Weiterentwicklung der Beitrittskriterien	33
X.	Zukunft des Integrationsprozesses	34
1.	Reformwege ohne Vertragsänderungen	34
2.	Reformansätze seit Lissabon	35
a)	Weissbuch zur Zukunft Europas	35
b)	Konferenz zur Zukunft Europas	37
3.	Fazit	38
XI.	Bedeutende Persönlichkeiten des Integrationsprozesses	39
	Wiederholungsfragen	45

I. Frühe Ideen einer europäischen Einigung

Die Idee eines politisch geeinten Europas reicht weit in die Geschichte zurück. Bereits im 18. und 19. Jahrhundert entwarfen visionäre Denker Konzepte für ein friedliches Miteinander der Staaten Europas. So schlug der Philosoph Immanuel Kant 1795 in seiner Schrift «Zum ewigen Frieden» einen Bund freier republikanischer Staaten als Voraussetzung für dauerhaften Weltfrieden vor. Im 19. Jahrhundert griff der Schriftsteller Victor Hugo diese Gedanken auf und sprach vom Traum der «Vereinigten Staaten von Europa», die als gemeinsames Projekt Kriege in Europa verhindern könnten. Solche frühen Visionen legten den Grundstein für die europäische Idee, blieben jedoch zunächst ohne Erfolg.

In der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts gab es erstmals praktische Beispiele für Integration auf regionaler Ebene, die als Vorläufer späterer supranationaler europäischer Organisationen interpretiert werden können. Hervorzuheben ist der im Jahr 1834 gegründete Deutsche Zollverein, ein Zusammenschluss deutscher Staaten im Interesse einer gemeinsamen Zoll- und Handelspolitik unter preussischer Führung. Der Zollverein schuf einen Binnenmarkt zwischen den teilnehmenden Staaten mit vereinheitlichten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen; Binnenzölle wurden aufgehoben. Aus heutiger Sicht lässt sich dieser wirtschaftspolitische Verbund als eine der historischen Grundlagen der späteren europäischen Integration interpretieren. Er zeigte bereits, dass wirtschaftliche Verflechtung ein Motor für politische Einheit sein kann. Dieses Konzept der wirtschaftlichen Verflechtung als Integrationsmotor wurde im 20. Jahrhundert mit der Montanunion erneut aufgegriffen.

Ideengeschichtlich war in der Zwischenkriegszeit insbesondere die Paneuropa-Bewegung von Bedeutung, die 1922 von dem österreichischen Publizisten und Politiker Richard Nikolaus Coudenhove-Kalergi ins Leben gerufen wurde. In ihrer gleichnamigen Programmschrift *Paneuropa* trat diese Bewegung nachdrücklich für die Schaffung eines europäischen Bundesstaates ein und organisierte sich über «Nationale Gruppen» in verschiedenen europäischen Ländern. Auch wenn ihre politischen Zielsetzungen angesichts des aufkommenden Faschismus und Nationalismus letztlich nicht verwirklicht werden konnten, gilt die Paneuropa-Bewegung als einer der wichtigsten Vorläufer der europäischen Integrationsbestrebungen nach 1945.

Ein weiterer wichtiger Bezugspunkt in der Zwischenkriegszeit war die Gründung des Völkerbunds im Jahr 1919. Als erste internationale Organisation mit dem ausdrücklichen Ziel der kollektiven Friedenssicherung sollte der Völkerbund auf der Grundlage des Völkerrechts zwischenstaatliche Konflikte ver-

hindern und durch Zusammenarbeit und diplomatischen Dialog ersetzen. Der Völkerbund war im Kontext der Nachkriegsordnung von Versailles vor allem vom liberalen Internationalismus des US-Präsidenten Woodrow Wilson geprägt, wenngleich die USA selbst ihm nicht beitraten. Auch wenn der Völkerbund angesichts wachsender nationaler Spannungen, des Scheiterns kollektiver Sicherheitsmechanismen und des Erstarkens totalitärer Regime den Zweiten Weltkrieg nicht verhindern konnte, bleibt seine institutionelle Idee bedeutend. Er markiert den ersten Versuch, internationale Beziehungen durch eine multilaterale Organisation dauerhaft zu regeln. In ideengeschichtlicher Perspektive kann der Völkerbund daher als frühes Modell für eine auf Frieden, Zusammenarbeit und geteilte Verantwortung ausgerichtete internationale Ordnung verstanden werden, Prinzipien, die auch dem späteren europäischen Einigungsprozess zugrunde liegen.

II. Neubeginn nach dem Zweiten Weltkrieg

Nach zwei verheerenden Weltkriegen gewann der Ruf nach einer eng verflochtenen europäischen Zusammenarbeit neue Dringlichkeit. Winston Churchill gab am 19. September 1946 in einer Rede an der Universität Zürich einen wichtigen Impuls für diesen Neubeginn. Er skizzierte, wie einst Victor Hugo, die Vision der «Vereinigten Staaten von Europa» nach dem Vorbild der USA, um dauerhaften Frieden auf dem Kontinent zu sichern. Diese Rede markierte einen Stimmungsumschwung. Vor dem Hintergrund der wachsenden Bedrohung durch die Sowjetunion sollten Kooperation und Verständigung die Nachkriegsordnung in Westeuropa prägen.

Wesentliche Unterstützung kam auch von aussen. Der amerikanische Marshall-Plan von 1947/48 half nicht nur beim Wiederaufbau der vom Krieg zerstörten Wirtschaft, sondern zwang die westeuropäischen Empfängerstaaten auch zur Zusammenarbeit. 16 Länder schlossen sich 1948 auf US-Initiative in der *Organisation für europäische wirtschaftliche Zusammenarbeit* (OEEC, seit 1961: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, [OECD](#)) zusammen, um die Verteilung der Marshallplan-Hilfen gemeinsam zu organisieren; Westdeutschland trat der Organisation 1949 als 17. Mitglied bei. Dies setzte ein frühes Signal für die europäische Integration und erleichterte es, frühere «Erzfeinde» wie Deutschland und Frankreich an einen Tisch zu bringen. In Westdeutschland ermöglichte die Westbindung unter Bundeskanzler Konrad Adenauer die Rückkehr in die internationale Gemeinschaft,

während Frankreich in der OEEC die Chance sah, sich dauerhaft vor einem Wiedererstarken deutscher Macht zu schützen.

Parallel entstand 1949 mit dem *Europarat* die erste paneuropäische Nachkriegsorganisation. Am 5. Mai 1949 gründeten zehn westeuropäische Länder in Strassburg den Europarat, der sich die Förderung von Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zum Ziel setzte. Der Europarat legte wichtige Grundsteine, etwa die Europäische Menschenrechtskonvention (1950/53), und steht beispielhaft für die frühe Nachkriegskooperation jenseits rein wirtschaftlicher Fragen. Mit seinen unterdessen 46 Mitgliedstaaten umfasst der Europarat heute fast alle europäischen Länder. Die eigentliche Dynamik der supranationalen Integration sollte jedoch bald auf wirtschaftlichem Gebiet einsetzen.

Einen besonderen Weg im Integrationsprozess nahm der Verteidigungsbereich. Der britisch-französische Dünkirchen-Pakt von 1947 zielte zunächst darauf ab, die Sicherheitsbedürfnisse gegenüber Deutschland zu befriedigen. Gegen die zunehmende sowjetische Bedrohung richtete sich dann unter Einschluss der USA und Kanadas ab 1949 der Nordatlantikvertrag, der die Grundlage für die «*North Atlantic Treaty Organization*» (*NATO*) bildete. Die NATO entwickelte sich zu einem militärischen Bündnis von unterdessen 32 europäischen und nordamerikanischen Ländern, mit dem Zweck, kollektive Verteidigung und Sicherheit gegen militärische Bedrohungen zu gewährleisten. Sie basiert auf dem Prinzip, dass ein bewaffneter Angriff auf ein Mitglied als Angriff auf alle gilt, wodurch eine gemeinsame Verteidigungsstrategie gefördert wird.

III. Schuman-Erklärung und Montanunion

Ein massgeblicher Impuls zur europäischen Einigung kam Anfang der 1950er Jahre aus Frankreich. Am 9. Mai 1950 präsentierte der französische Außenminister Robert Schuman seine historische Erklärung für eine enge Zusammenarbeit in Europa. Sie basierte auf einem Plan des Regierungsberaters Jean Monnet. Dieser sogenannte *Schuman-Plan* schlug vor, die Industrien Kohle und Stahl einer gemeinsamen supranationalen Behörde zu unterstellen. Ziel war es, die Rüstungskapazitäten einzelner Staaten, insbesondere der Rivalen Frankreich und Deutschland, zu kontrollieren, um künftige Kriege zwischen ihnen unmöglich zu machen. Neben Frankreich und Deutschland schlossen sich Italien und die Benelux-Staaten (Belgien, Niederlande, Luxemburg) der Initiative an. Wegweisend an dem von Jean Monnet entwickelten Plan war das

Konzept der Supranationalität. Dieses Konzept sah vor, die gesamte Montanindustrie der beteiligten Länder einer unabhängigen «Hohen Behörde» zu unterstellen, deren Entscheidungen für die teilnehmenden Staaten bindend sein sollten. Mit diesem Ansatz wurde ein Grundprinzip der späteren Europäischen Union etabliert: die Übertragung von Souveränitätsrechten auf supranationale Institutionen, um eine engere Zusammenarbeit und gemeinsamen Frieden zu gewährleisten. Aus diesem Grund wird auch der 9. Mai seit 1986 als Europatag der EU gefeiert.

Auf der Grundlage des Schuman-Plans wurde am 18. April 1951 der [Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl](#) (EGKS, auch *Montanunion* genannt) unterzeichnet (Vertrag von Paris). Die EGKS war die erste supranationale Organisation Europas mit eigenen Organen. Neben der Hohen Behörde wurden ein Ministerrat aus Vertretern der beteiligten Staaten, eine parlamentarische Versammlung zur Kontrolle der demokratischen Legitimation der Gemeinschaftsbehörde sowie ein supranationaler Gerichtshof eingerichtet. Ein weiteres zentrales Element des Vertrags war die Schaffung eines gemeinsamen Marktes. Dieser umfasste eine Zollunion gegenüber dem Ausland sowie die schrittweise Abschaffung sämtlicher Binnenzölle für Kohle und Stahl zwischen den teilnehmenden Ländern. Dieses wirtschaftliche Zusammenwirken legte damit den Grundstein für die weitere Integration Europas.

IV. Versuch einer umfassenden Europäischen Politischen Gemeinschaft

Ermutigt durch den Erfolg der Montanunion standen zu Beginn der 1950er Jahre weit ehrgeizigere Projekte auf der Agenda, zunächst im Verteidigungsbereich. Der französische Ministerpräsident René Pleven schlug im Oktober 1950 mit dem sogenannten Pleven-Plan die Schaffung einer Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) vor, in der bundesdeutsche Militärverbände und die Streitkräfte anderer Nationen integriert sein sollten. Der am 27. Mai 1952 unterzeichnete EVG-Vertrag enthielt in seinem Art. 38 den Auftrag, ergänzend eine Struktur zu schaffen, die Bestandteil eines künftigen bundesstaatlichen oder staatenbündischen Gemeinwesens werden könnte. Hieraus entwickelte sich das Projekt einer Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG), welche die Montanunion und die EVG institutionell miteinander verbinden sollte. Noch vor Inkrafttreten des EVG-Vertrags erarbeitete ein von Paul-Henri Spaak geleiteter Ad-hoc-Ausschuss einen Satzungsentwurf für die EPG, der zwar nie umgesetzt wurde, jedoch spätere Reformen wie die Direktwahl

des Europäischen Parlaments vorwegnahm. Als die französische Nationalversammlung die EVG am 30. August 1954 aus souveränitätspolitischen Gründen ablehnte, entfiel damit auch die Grundlage für die EPG, wodurch beide Projekte scheiterten. Der erste Anlauf zu einer genuin politischen Gemeinschaft schlug damit fehl, noch bevor er verwirklicht werden konnte; die politische Einigung Europas blieb für die kommenden Jahrzehnte an den wirtschaftlichen Integrationsprozess gekoppelt.

V. Römische Verträge

Am 25. März 1957 unterzeichneten die Staats- und Regierungschefs von Frankreich, Italien, Deutschland sowie der Benelux-Staaten die Römischen [Verträge zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft](#) (EWG) und der [Europäischen Atomgemeinschaft](#) (Euratom). Beide Verträge traten am 1. Januar 1958 in Kraft und schufen einen erweiterten Rahmen für die nunmehr immer engere Zusammenarbeit in Europa. Die EWG zielte darauf ab, zwischen den sechs Mitgliedstaaten einen gemeinsamen Markt zu verwirklichen, Handelshemmnisse sowie Zölle abzubauen und langfristig die «vier Freiheiten» (freien Verkehr von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital) zu garantieren. Die Euratom-Gemeinschaft sollte die Entwicklung und Überwachung der zivilen Kernenergie koordinieren. Institutionell wurden mit den Römischen Verträgen die Strukturen der Gemeinschaft weiter gefestigt. Die EWG erhielt eine Kommission als Motor und Hüterin der Verträge, einen Ministerrat der Mitgliedstaaten als zentrales Entscheidungsorgan sowie eine Parlamentarische Versammlung zur begrenzten demokratischen Kontrolle. Der bereits seit EGKS-Zeiten bestehende Europäische Gerichtshof in Luxemburg wachte über die einheitliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts. Eine wichtige Persönlichkeit dieser Aufbauphase war der deutsche Staatssekretär Walter Hallstein. Er hatte für Adenauer die Verhandlungen mitgestaltet und wurde 1958 zum ersten Präsidenten der EWG-Kommission ernannt. Hallstein nutzte seine Amtszeit (1958–1967), um den gemeinsamen Markt voranzutreiben und die europäische Einheit zu vertiefen.

Das Integrationskonzept der EWG basierte auf dem im Rahmen der EGKS erprobten Grundsatz der Supranationalität, wobei sich die Rollenverteilung zwischen den Organen gegenüber der Montanunion verschob: Während dort die Hohe Behörde als eigentliches Entscheidungsorgan fungierte, war in der EWG nun der Ministerrat für den Erlass von Rechtsakten zuständig, unterstützt durch die mit Sitz in Brüssel ansässige Kommission, welche die Interessen der

Gemeinschaft als Ganzes im Blick hatte. Die Parlamentarische Versammlung tagte am Sitz des Europarates in Strassburg, während der Gerichtshof seinen Sitz in Luxemburg behielt. Die ursprüngliche Idee von Jean Monnet, eine europäische Hauptstadt nach dem Vorbild von Washington (D.C.) zu erschaffen, liess sich nicht umsetzen.

VI. Stillstand und Verfassungskrise 1959–1969

Nach der Vorstellung europäischer Föderalisten sollten sich die wirtschaftlich-sozialen Sachzwänge schrittweise zu einem Punkt verdichten, an dem eine bundesstaatliche Verbindung der Mitgliedstaaten unausweichlich würde. Die Vertreter föderalistischer Integrationstheorien unterschätzten dabei jedoch die Beharrungskraft der Nationalstaaten Europas. Dies wurde bereits deutlich, als 1959/60 der Versuch unternommen wurde, die politische Einigung der EWG-Staaten voranzutreiben. Schon bald traten dabei Spannungen mit der Politik des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle zutage, der ein anderes Integrationsverständnis vertrat. De Gaulle setzte auf ein «Europa der Vaterländer», das im Wesentlichen auf intergouvernementaler Zusammenarbeit beruhen sollte, anstelle supranationaler Strukturen. Als Frankreich den Kommissionsvorschlag zur Agrarfinanzierung ablehnte, der auf eine Ausweitung der Eigenmittel der Gemeinschaft sowie mehr Haushaltsbefugnisse für das Parlament abzielte und zudem politisch mit dem nach dem EWG-Vertrag ab 1. Januar 1966 vorgesehenen Übergang zu Mehrheitsentscheidungen im Rat verknüpft wurde, nutzte de Gaulle das Scheitern der Verhandlungen als Anlass, um am 1. Juli 1965 die französischen Vertreter aus dem Ministerrat zurückzuziehen, ein Schritt, der als «Politik des leeren Stuhls» bekannt wurde und die Fortentwicklung der Gemeinschaft vorübergehend blockierte.

Beigelegt wurde die Krise erst durch den sogenannten Luxemburger Kompromiss vom Januar 1966. Die Mitgliedstaaten einigten sich informell darauf, dass der Rat bei Entscheidungen, welche für einen Mitgliedstaat sehr wichtige Interessen berühren, weiterhin eine einvernehmliche Lösung anstreben sollte, obwohl der EWG-Vertrag ab diesem Zeitpunkt formal den Übergang zu Mehrheitsentscheidungen vorsah. Der Kompromiss besass keine rechtliche Verbindlichkeit, prägte die Beschlusspraxis des Rates jedoch über Jahre hinweg und stärkte faktisch die intergouvernementale Komponente der Gemeinschaft, ohne die Grundfrage nach dem Verhältnis von Souveränität und Supranationalität endgültig zu klären.

VII. Vertiefung der Integration 1970–1990

Der Stillstand im europäischen Einigungswerk konnte erst nach dem 1969 erfolgten Rücktritt De Gaulles überwunden werden. So gelang 1978 auf Initiative des deutschen Bundeskanzlers Helmut Schmidt und des französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing die Gründung des Europäischen Währungssystems (EWS). Hierbei handelte es sich um ein System fester Wechselkurse, das für die spätere Umsetzung des liberalisierten Binnenmarktes von grosser Bedeutung war und eine Vorstufe zur heutigen Wirtschafts- und Währungsunion darstellte.

Nach dieser ersten Erholung geriet die Gemeinschaft zu Beginn der 1980er Jahre erneut in eine Phase wirtschaftlicher Stagnation und institutioneller Reformunfähigkeit, die als «Eurosclerose» bezeichnet wurde; hierzu trugen neben den Nachwirkungen der Ölkrisen der 1970er Jahre auch anhaltende Streitigkeiten um die britischen Beitragszahlungen unter der Regierungschefin Margaret Thatcher bei. Um die Integration neu zu beleben, setzte der Europäische Rat 1984 zwei Ad-hoc-Ausschüsse ein: den Dooge-Ausschuss, der sich institutionellen Reformen widmete, sowie den Adonnino-Ausschuss für ein «Europa der Bürger». Auf dessen Vorschlag beschloss der Europäische Rat von Mailand im Juni 1985, unabhängig von den nachfolgenden Vertragsverhandlungen, die Flagge des Europarats und die Europahymne als Symbole der Gemeinschaft zu übernehmen; beide wurden am 29. Mai 1986 erstmals offiziell vor dem Gebäude der Europäischen Kommission verwendet. Auf wirtschaftlicher Ebene legte die Kommission unter ihrem neuen Präsidenten Jacques Delors 1985 ein Weissbuch zur Vollendung des Binnenmarkts vor, das eine Vielzahl fortbestehender Handelshemmnisse identifizierte und damit die Grundlage für die folgende Vertragsreform schuf.

Die auf dieser Grundlage ausgehandelte [Einheitliche Europäische Akte \(EEA\)](#), die am 1. Juli 1987 in Kraft trat, setzte diese Reformagenda in dreierlei Hinsicht um. Institutionell stärkte sie durch das neu eingeführte Verfahren der Zusammenarbeit die Rolle des Europäischen Parlaments und erweiterte die Mehrheitsentscheidungen im Rat für Binnenmarktangelegenheiten. Wirtschaftlich erklärte sie die Vollendung des Binnenmarkts bis Ende 1992 zum verbindlichen Ziel und dehnte die Zuständigkeiten der Gemeinschaft auf neue Politikbereiche wie Forschung und Technologie, Umwelt sowie Sozial- und Kohäsionspolitik aus. Politisch schliesslich kodifizierte sie in ihrem Titel III erstmals die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) als vertraglichen Rahmen für eine gemeinsame Aussenpolitik der Mitgliedstaaten, und ihre Präambel bekräftigte

erstmal in einem Gründungsvertrag ausdrücklich das gemeinsame Eintreten für Demokratie sowie die in den Verfassungen der Mitgliedstaaten, der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Europäischen Sozialcharta anerkannten Grundrechte. Mit der EEA verband die Gemeinschaft damit erstmals wirtschaftliche Vertiefung, institutionelle Reform und eine, wenn auch zunächst nur programmatische, Wertebindung in einem einzigen Vertragswerk, ein Muster, das die spätere Entwicklung der Union bis hin zum Vertrag von Maastricht prägen sollte.

Während dieser Phase erweiterte sich die Gemeinschaft in mehreren Etappen um zunächst nord- und später südeuropäische Staaten. Vertiefung und Erweiterung verliefen damit während der gesamten Periode parallel. Die Gemeinschaft musste ihre institutionellen und wirtschaftlichen Strukturen fortlaufend an eine wachsende, zunehmend heterogene Mitgliederzahl anpassen, ohne den eigenen Integrationsanspruch aufzugeben.

VIII. Vertragsrevisionen seit 1992

Mit dem Ende des Kalten Krieges und der deutschen Wiedervereinigung begann 1992 eine Phase intensiver Vertragsreformen, die sich über beinahe zwei Jahrzehnte erstreckte und die Union grundlegend umgestaltete. In rascher Folge veränderten die Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza und schliesslich Lissabon sowohl die institutionelle Struktur als auch die Integrationsziele. Aus der ursprünglich wirtschaftlich geprägten Gemeinschaft wurde eine politische Union mit eigener Unionsbürgerschaft, gestärkten demokratischen Institutionen und einer ausdrücklichen Bindung an gemeinsame Werte. Nach dem Scheitern eines eigentlichen Verfassungsvertrags bildet der 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon bis heute den vorläufigen Endpunkt dieser Reformperiode und die Grundlage des geltenden Primärrechts.

1. Vertrag von Maastricht

Der Zusammenbruch der Sowjetunion 1991, das Ende der bipolaren Weltordnung Ende der 1980er-Jahre sowie die deutsche Wiedervereinigung im Jahr 1990 stellten die Europäische Gemeinschaft vor neue politische Herausforderungen. In einer Phase geopolitischer Umbrüche sollte die europäische Integration vertieft und die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft gestärkt werden. Ziel war es, die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten auf zentrale

politische und sicherheitspolitische Bereiche auszudehnen und die Integration damit über die bislang primär wirtschaftlich geprägte Zusammenarbeit hinaus in Richtung einer politischen Union zu vertiefen. Das Ergebnis dieser Bemühungen war der am 7. Februar 1992 unterzeichnete Vertrag von Maastricht. Dieser Vertrag, offiziell [Vertrag über die Europäische Union \(EU\)](#), trat am 1. November 1993 in Kraft und markierte einen entscheidenden Wendepunkt in der Geschichte der europäischen Integration. Mit ihm wurde die Europäische Union als ein übergeordneter politischer Rahmen geschaffen, der weit über die bisherige wirtschaftliche Zusammenarbeit hinausging, indem neue Kooperationsbereiche vorgesehen und bestehende Institutionen gestärkt wurden.

Ein zentrales Element des Vertrags war die Umwandlung der bisherigen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in die Europäische Gemeinschaft (EG), die fortan den Kern der supranationalen Zusammenarbeit bildete. Darüber hinaus brachte der Vertrag eine Reihe weitreichender Neuerungen: Die Unionsbürgerschaft wurde eingeführt, wodurch Bürgerinnen und Bürger der Mitgliedstaaten zusätzliche Rechte erhielten, insbesondere das Recht auf Freizügigkeit, das Petitionsrecht und das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen im Aufenthaltsstaat. Auch das Europäische Parlament wurde gestärkt, insbesondere durch die Einführung des Mitentscheidungsverfahrens, das dem Parlament eine gleichberechtigte Rolle mit dem Ministerrat in bestimmten Gesetzgebungsverfahren einräumte. Erstmals primärrechtlich verankert wurde zudem der Grundrechtsschutz. Nach Art. F Abs. 2 EUV, dem späteren Art. 6 Abs. 2 EUV, achtete die Union die Grundrechte, wie sie in der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet sind und sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als allgemeine Rechtsgrundsätze ergeben. Damit wurde die bis dahin rein richterrechtlich durch den EuGH entwickelte Grundrechtsdogmatik erstmals vertraglich festgeschrieben, ein früher, wenn auch noch unvollständiger Baustein auf dem Weg zur heutigen Wertegemeinschaft.

Ein weiterer Meilenstein war die Verankerung der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) mit dem langfristigen Ziel der Einführung einer gemeinsamen Währung. Hierzu erklärten sich die Mitgliedstaaten bereit, ihre Wirtschaftspolitiken zu koordinieren, eine multilaterale Überwachung dieser Koordinierung einzuführen und sich einer bestimmten Finanz- und Haushaltsdisziplin zu unterwerfen. Eine vollständige Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik war damals jedoch nicht konsensfähig.

Weiter ging man auf dem Gebiet der Währungspolitik. Ziel war die Einführung einer einheitlichen Währung. Im Mai 1998 stellte der Europäische Rat fest, dass elf Mitgliedstaaten alle Kriterien erfüllen, um an der Währungsunion teilzunehmen. Der WWU-Prozess konnte am 1. Januar 2002 mit der Einführung des Euro als Bargeld abgeschlossen werden. Damit löste der Euro die nationalen Währungen als gesetzliche Zahlungsmittel ab. Den weiteren Erfolg dieser wohl wichtigsten integrationspolitischen Entscheidung seit Gründung der EWG 1957 legte der Vertrag von Maastricht in die Hände der Europäischen Zentralbank (EZB), welche als unabhängiges Organ insbesondere zur Wahrung der Preisstabilität zuständig ist. Trotz zahlreicher integrationspolitischer Fortschritte wies der Vertrag von Maastricht auch Schwachstellen auf. Als problematisch erwies sich vor allem die unterschiedliche Behandlung der Wirtschafts- und der Währungspolitik. Während erstere in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verblieb, gingen die währungspolitischen Zuständigkeiten vollständig auf die Union über. Die mit diesem Ansatz verbundenen Risiken realisierten sich im Zuge der weltweiten Finanz- und Wirtschaftskrise und führten zu massiven Haushaltsproblemen einiger Mitgliedstaaten und starken makroökonomischen Ungleichgewichten in der Union, die bis heute nicht überwunden sind.

Strukturell führte der Vertrag von Maastricht das sogenannte Drei-Säulen-Modell ein, das bis zum Vertrag von Lissabon im Jahr 2009 die institutionelle Architektur der EU prägte. Die erste Säule bestand aus der Europäischen Gemeinschaft (EG), der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) und der bis 2002 bestehenden Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS). Diese Säule unterlag einem supranationalen Entscheidungsmodus: Die Europäische Kommission hatte das alleinige Initiativrecht, der Ministerrat konnte in vielen Bereichen mit qualifizierter Mehrheit entscheiden, das Europäische Parlament wirkte je nach Politikbereich über das Anhörungsverfahren, das Verfahren der Zusammenarbeit oder das neu eingeführte Mitentscheidungsverfahren an der Rechtsetzung mit, und der Europäische Gerichtshof (EuGH) sicherte die einheitliche Anwendung und Auslegung des Rechts. Diesem Entscheidungsmodus unterlagen die zentralen Politikfelder der europäischen Integration, etwa der Binnenmarkt, der Wettbewerb, die Umwelt- oder Agrarpolitik.

Die zweite Säule umfasste die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP). Hier dominierten intergouvernementale Verfahren: Entscheidungen wurden im Ministerrat in der Regel einstimmig getroffen, die Kommission hatte kaum Einfluss, und das Europäische Parlament spielte keine wesentliche Rolle. Auch der EuGH besass in diesem Bereich keine Zuständigkeiten.

Ähnlich verhielt es sich mit der dritten Säule, die die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres (ZBJI) regelte. Dazu zählten unter anderem die Asyl- und Einwanderungspolitik sowie die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Auch hier galt das Prinzip der zwischenstaatlichen Zusammenarbeit mit begrenztem Einfluss der EU-Organen.

Der Vertrag von Maastricht sah die Koexistenz zweier grundsätzlich unterschiedlicher Formen der Zusammenarbeit innerhalb der EU vor, nämlich die *supranationale Zusammenarbeit* in der ersten Säule und die *intergouvernementale Zusammenarbeit* in der zweiten und dritten Säule. Während die Mitgliedstaaten im supranationalen Bereich Hoheitsrechte auf die Union übertragen und damit die Grundlage für verbindliche und unmittelbar anwendbare Rechtsakte der Gemeinschaftsinstitutionen schufen, verblieb die Entscheidungsgewalt im intergouvernementalen Bereich weitgehend bei den Mitgliedstaaten selbst. In letzterem Bereich dominierte das Einstimmigkeitsprinzip, während auf der Ebene der Europäischen Gemeinschaft zunehmend das Mehrheitsprinzip zur Anwendung kam. Auch wenn das Drei-Säulen-Modell mit dem Vertrag von Lissabon wieder aufgegeben wurde, ist die Koexistenz von supranationalen und intergouvernementalen Mechanismen in der europäischen Rechtsordnung erhalten geblieben.

2. Vertrag von Amsterdam

Die im Vertrag von Maastricht geschaffene institutionelle Architektur stiess rasch an ihre Grenzen, als sich mit dem Ende des Kalten Krieges eine neue Herausforderung abzeichnete. Zahlreiche mittel- und osteuropäische Staaten, die ihre Unabhängigkeit wiedererlangt hatten, strebten eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union an. Der Europäische Rat reagierte darauf 1993 in Kopenhagen mit der Festlegung verbindlicher Beitrittskriterien und beschloss 1994 in Essen eine umfassende Heranführungsstrategie, die durch finanzielle, technische und administrative Hilfen den Übergang der ehemals planwirtschaftlich organisierten Volkswirtschaften zur Marktwirtschaft erleichtern sollte. Die absehbare Erweiterung um eine grosse Zahl neuer Mitgliedstaaten stellte die institutionelle Architektur der Union grundlegend infrage, da die im Vertrag von Maastricht festgelegten Entscheidungsverfahren, insbesondere die Stimmengewichtung im Rat und die Zusammensetzung der Kommission, auf eine deutlich kleinere Mitgliederzahl zugeschnitten waren und die Handlungsfähigkeit der Union bei einer Erweiterung erheblich zu beeinträchtigen drohten. Bereits wenige Jahre nach Inkrafttreten des Vertrags von Maastricht begannen daher neuerliche Reformdiskussionen, aus denen der [Vertrag von Amsterdam](#) hervorging, der am 1. Mai

1999 in Kraft trat und die Union in institutioneller, wirtschaftlich-sozialer und wertebezogener Hinsicht weiterentwickelte, ohne freilich die zentralen institutionellen Fragen der Erweiterung abschliessend zu klären.

In institutioneller und politischer Hinsicht sollte der Vertrag die EU vor allem demokratischer, handlungsfähiger und bürgernäher machen. Er stärkte die Rolle des Europäischen Parlaments, indem das Mitentscheidungsverfahren (das spätere «ordentliche Gesetzgebungsverfahren») auf weitere Politikbereiche ausgedehnt wurde. Damit wurde das Parlament dem Rat der EU in der Gesetzgebung gleichgestellt und seine Rolle als Mitgesetzgeber deutlich gestärkt. Zudem wurde mit dem Vertrag das Ziel verankert, einen «Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts» zu schaffen. Dieses Konzept sollte die Zusammenarbeit in den Bereichen Asyl, Einwanderung, Polizei und Justiz vertiefen. Im Rahmen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) wurde darüber hinaus das neue Amt des Hohen Vertreters für die GASP eingeführt, das die Aussenvertretung der EU sichtbarer und kohärenter gestalten sollte.

Auch wirtschaftlich und sozial erweiterte der Vertrag von Amsterdam die Zuständigkeiten der Gemeinschaft. Mit einem eigenen Beschäftigungstitel wurde die Koordinierung der mitgliedstaatlichen Beschäftigungspolitiken erstmals vertraglich verankert, und das bis dahin ausserhalb der Verträge geltende Sozialprotokoll, dem das Vereinigte Königreich unter der konservativen Thatcher-Regierung nicht beigetreten war, wurde nach dem Regierungswechsel zu Labour vollständig in den EG-Vertrag überführt. Zudem erlaubte die neue Antidiskriminierungsklausel des Art. 13 EGV der Gemeinschaft erstmals, gegen Diskriminierung aufgrund von Geschlecht, Rasse, ethnischer Herkunft, Religion, Behinderung, Alter oder sexueller Orientierung vorzugehen. Institutionell abgerundet wurde diese Reform durch die Überführung des bis dahin ausserhalb der Verträge stehenden Schengen-Besitzstands in den Rahmen der Union.

Ausserdem wurde mit Art. 7 EUV ein *Sanktionsmechanismus zur Durchsetzung der gemeinsamen Werte* eingeführt. Die Vorschrift bildete eine Grundlage, um schwerwiegende und anhaltende Verstösse gegen grundlegende Prinzipien, wie Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Achtung der Menschenrechte zu ahnden, und zwar mit Sanktionen bis hin zum Entzug der Stimmrechte im Rat.

Schliesslich führte der Vertrag von Amsterdam ein neues Instrument zur flexibleren Weiterentwicklung des Integrationsprozesses ein, und zwar das *Modell der «verstärkten Zusammenarbeit»*. Es handelte sich um einen Mechanismus innerhalb der Europäischen Union, der es mindestens neun Mitgliedstaaten erlaubte, in ausgewählten Politikfeldern enger miteinander zu kooperieren,

auch wenn nicht alle Mitgliedstaaten teilnehmen möchten oder können. Der Mechanismus schuf damit die Grundlage für eine vertiefte Integration im Sinne eines «Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten». Mit den nachfolgenden Reformverträgen wurde dieser Mechanismus schrittweise vereinfacht und ausgebaut.

3. Vertrag von Nizza

Der [Vertrag von Nizza](#), der am 26. Februar 2001 unterzeichnet wurde und am 1. Februar 2003 in Kraft trat, diente vor allem der Vorbereitung der institutionellen Strukturen der Europäischen Union auf die anstehende Ost- und Süderweiterung um zehn Staaten, darunter acht mittel- und osteuropäische Länder sowie Malta und Zypern. Neu festgelegt wurde, dass jedem Mitgliedstaat künftig nur noch ein Kommissar zustehen sollte; ab dem Erreichen von 27 Mitgliedstaaten sollte die Zahl der Kommissare zudem unter die Zahl der Mitgliedstaaten sinken und im Rotationsprinzip unter ihnen verteilt werden. Daneben wurde die Anzahl der Sitze im Europäischen Parlament auf 732 Mitglieder erhöht. Auch die Abstimmungsverfahren im Rat der Europäischen Union wurden neu justiert, um der Bevölkerungszahl der Mitgliedstaaten besser Rechnung zu tragen. Die Bedingungen für die Erreichung der qualifizierten Mehrheit wurden verschärft; zudem mussten neu diejenigen Länder, welche die Mehrheit bildeten, mindestens 62 % der EU-Bevölkerung repräsentieren.

Dem wachsenden Bedürfnis nach differenzierter Integration trug der Vertrag von Nizza Rechnung, indem das bereits im Vertrag von Amsterdam eingeführte Modell der verstärkten Zusammenarbeit von einem eng begrenzten Ausnahmeinstrument zu einem flexiblen integrationspolitischen Werkzeug weiterentwickelt wurde. So wurde das Verfahren zur Einleitung einer verstärkten Zusammenarbeit dadurch erleichtert, dass statt der bislang erforderlichen Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten im Rat nun eine qualifizierte Mehrheit genügte, um eine solche Kooperation einzelner Mitgliedstaaten zu genehmigen. Einzelne Staaten konnten damit nicht mehr per Veto eine verstärkte Zusammenarbeit einer Gruppe von Staaten verhindern. Zudem wurde die Zulässigkeit der verstärkten Zusammenarbeit auf weitere Politikfelder ausgedehnt, insbesondere den Bereich der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik. Trotz dieser Reformen bereitete der Vertrag von Nizza die Union nur unzureichend auf die bevorstehende Erweiterung vor, weshalb die Staats- und Regierungschefs Ende 2001 auf einem Gipfel im belgischen Laeken beschlossen, mit einem Verfassungskonvent einen grundlegenden Reformansatz zu verfolgen.

4. Von der gescheiterten Verfassung zum Vertrag von Lissabon

Unter dem Vorsitz des ehemaligen französischen Staatspräsidenten Valéry Giscard d'Estaing erarbeitete der Konvent bis 2003 seinen [Entwurf für einen Vertrag über eine Verfassung für Europa](#), der die institutionellen Grundlagen der Europäischen Union, insbesondere im Hinblick auf die Ost- und Süderweiterung 2004, reformieren sollte. Konkret sollten unter anderem das Vetorecht einzelner Mitgliedstaaten eingeschränkt und die Befugnisse des Europäischen Parlaments gestärkt werden. Darüber hinaus sah der Entwurf eine Neugliederung der Zuständigkeiten der EU sowie der Formen mitgliedstaatlicher Zusammenarbeit vor. Das für 2005 geplante Inkrafttreten des Vertrags scheiterte jedoch an negativen Referenden in Frankreich und den Niederlanden. Die Ablehnung beruhte weniger auf konkreten Inhalten des Vertrags als auf einer allgemeinen Unzufriedenheit mit der politischen Entwicklung auf nationaler Ebene sowie auf dem Eindruck, die EU entwickle sich zunehmend zu einer bürgerfernen, technokratischen Bürokratie.

Erst zwei Jahre später nahm der Europäische Rat den Reformprozess wieder auf. Innerhalb weniger Monate erarbeitete eine neue Regierungskonferenz einen überarbeiteten Reformvertrag, der am 13. Dezember 2007 in Lissabon von den 27 Staats- und Regierungschefs der EU unterzeichnet wurde. Dieses rasche Ergebnis war nur möglich, weil der [Vertrag von Lissabon](#) in weiten Teilen auf den Vorarbeiten des Verfassungskonvents beruhte. Der gescheiterte Verfassungsvertrag blieb damit inhaltlich prägend für den weiteren Reformprozess. Auf die symbolisch aufgeladene Bezeichnung «Verfassung» sowie auf staatsähnliche Symbole wurde indes bewusst verzichtet.

Mit dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon wurde die Europäische Gemeinschaft (EG) aufgelöst und vollständig in die Europäische Union integriert. Die bisherige Säulenstruktur von Maastricht entfiel, und die EU erhielt eine einheitliche Rechts- und Vertragsgrundlage. Des Weiteren wurden die Befugnisse des Europäischen Parlaments erweitert, und zwar durch die Ausweitung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, bei dem Parlament und Rat gleichberechtigt agieren. Auch die nationalen Parlamente erhielten neue Mitwirkungsrechte zur Ausübung der Subsidiaritätskontrolle. Durch die Einführung der Europäischen Bürgerinitiative wurde zudem erstmals ein direktdemokratisches Element auf EU-Ebene verankert. Ein weiterer wichtiger Aspekt des Vertrags von Lissabon war die systematische Klarstellung der Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten, die

nun strukturiert in ausschliessliche, geteilte und unterstützende Zuständigkeiten unterteilt wurde. Ferner wurde die Charta der Grundrechte der Europäischen Union rechtlich verbindlich, wobei einzelne Mitgliedstaaten, wie etwa das Vereinigte Königreich oder Polen, Sonderregelungen durchsetzen konnten.

Mit dem Vertrag von Lissabon gelang es, die institutionellen Grundlagen der EU ohne den Weg einer Verfassung nachhaltig zu reformieren. Auch wenn die grosse Vision eines konstitutionellen Europas nicht verwirklicht wurde, stellte der Vertrag einen pragmatischen Kompromiss dar, der die EU in die Lage versetzt hat, ihre Aufgaben mit 27 und mehr Mitgliedstaaten effektiver wahrzunehmen. Was 1992 als politische Ergänzung einer im Kern wirtschaftlichen Gemeinschaft begann, hat sich über Amsterdam, Nizza und schliesslich Lissabon zu einer Union entwickelt, die sich in ihren Verträgen ausdrücklich zu gemeinsamen Werten bekennt. Art. 3 EUV fasst zusammen, wofür die so reformierte Union heute steht: die Förderung von Frieden, Werten und Wohlergehen als übergeordnetes politisches Ziel, eine wirtschafts- und sozialpolitische Zielsetzung, die sich am Leitbild einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb orientiert, sowie die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen.

5. Differenzierte Integration als Status quo

Nach dem heute geltenden Vertrag von Lissabon weisen die Mitgliedstaaten der Europäischen Union kein einheitliches Integrationsniveau auf. Innerhalb der Union bestehen vielmehr unterschiedlich intensive Integrationskreise, deren Reichweite je nach Politikbereich variiert. Diese Differenzierung lässt sich anhand dreier Modelle einordnen, die sich nach dem Grad ihrer Verbindlichkeit unterscheiden. Das *Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten* beschreibt eine zeitlich versetzte, aber auf dasselbe Ziel ausgerichtete Integration, bei der alle Mitgliedstaaten früher oder später denselben Stand erreichen sollen. Die *variable Geometrie* bezeichnet demgegenüber eine dauerhafte, nicht auf Konvergenz angelegte Differenzierung, bei der einzelne Staaten auf unbestimmte Zeit ausserhalb bestimmter Integrationsbereiche verbleiben. *Europa à la carte* meint schliesslich eine selektive, themenbezogene Zusammenarbeit einzelner interessierter Staaten ohne Anspruch auf eine spätere Vereinheitlichung.

a) Schengen-Raum

Der Schengen-Raum gewährleistet den Wegfall der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der teilnehmenden Staaten und wird durch gemeinsame Regeln zur Aussengrenzensicherung, Visapolitik und polizeilichen Zusammenarbeit flankiert. Der mit dem Vertrag von Amsterdam in das EU-Recht überführte Schengen-Raum steht exemplarisch für das *Modell der unterschiedlichen Geschwindigkeiten*: Der Beitritt ist für alle Mitgliedstaaten grundsätzlich vorgesehen, erfolgt aber erst, wenn die technischen und rechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind. Gegenwärtig umfasst der Schengen-Raum 29 Länder, nämlich 25 der 27 EU-Mitgliedstaaten sowie die assoziierten Drittstaaten Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Bulgarien und Rumänien wurden erst am 1. Januar 2025 vollwertige Mitglieder, nachdem zunächst 2024 die Kontrollen an Luft- und Seegrenzen und schliesslich auch an den Landgrenzen aufgehoben wurden. Zypern ist bislang wegen der ungelösten Teilung der Insel nicht Teil des Schengen-Raums, während Irland bewusst fernbleibt, um im Rahmen der Common Travel Area ein eigenes Grenzregime mit dem Vereinigten Königreich aufrechtzuerhalten.

b) Eurozone

Auch der Beitritt zur Währungsunion folgt überwiegend der Logik unterschiedlicher Geschwindigkeiten. Der im Vertrag von Maastricht vereinbarte Euro wurde 1999 als Buchwährung und 2002 als Bargeld eingeführt; der Beitritt weiterer Mitgliedstaaten setzt seither die Erfüllung der sogenannten Konvergenzkriterien voraus, insbesondere hinsichtlich Preisstabilität, Haushaltsdisziplin und Wechselkursstabilität. Der Eurozone gehören inzwischen 21 der 27 Mitgliedstaaten an, zuletzt trat Bulgarien am 1. Januar 2026 bei. Eine dauerhafte Ausnahme im Sinne der *variablen Geometrie* bildet demgegenüber Dänemark, das sich vertraglich ein Opt-out gesichert hat ([Protokoll Nr. 16](#)) und den Euro nicht einführen muss; Schweden hat die Einführung durch die politische Entscheidung, dem Wechselkursmechanismus nicht beizutreten, faktisch auf unbestimmte Zeit verschoben.

c) Verstärkte Zusammenarbeit

Reinstes Beispiel für das *Modell Europa à la carte* ist die mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführte und durch Nizza erleichterte verstärkte Zusammenarbeit. Sie erlaubt es mindestens neun Mitgliedstaaten, unter Nutzung der Or-

gane und Verfahren der Union in einem bestimmten Politikfeld enger zusammenzuarbeiten, wenn eine Einigung auf Ebene der gesamten EU nicht möglich ist. Seit der Einführung wurde das Instrument sechsmal genutzt: 2010 für das auf Scheidungen mit Auslandsbezug anwendbare Recht, 2011/2012 für das Einheitspatent, 2016 für die vermögensrechtlichen Folgen internationaler Ehen und Partnerschaften, 2017 für die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft sowie, bislang ohne Umsetzungsakt, 2013 für eine gemeinsame Finanztransaktionssteuer. Der jüngste und politisch bedeutsamste Fall betrifft das im Januar 2026 vom Europäischen Parlament gebilligte 90-Milliarden-Euro-Unterstützungsdarlehen an die Ukraine, das im Rahmen der verstärkten Zusammenarbeit beschlossen wurde, nachdem Tschechien, Ungarn und die Slowakei ihre Zustimmung verweigert hatten. Dieser Fall zeigt, dass das Instrument unterdessen über technische Detailregelungen hinausgewachsen ist und auch in geopolitisch bedeutsamen Fragen zum Einsatz kommen kann.

d) Vertragliche Ausnahmen

Neben diesen bereichsspezifischen Formen der Differenzierung bestehen einzelne, punktuelle Sonderregelungen zugunsten bestimmter Mitgliedstaaten, die sich ebenfalls dem Modell der *variablen Geometrie* zuordnen lassen. So verfügt Dänemark nicht nur über die bereits erwähnte Währungs Ausnahme, sondern nimmt aufgrund eines weiteren Protokolls auch an der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie an weiten Teilen des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nicht teil. Auch die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführte Sonderregelung Polens zur Charta der Grundrechte, ursprünglich gemeinsam mit dem Vereinigten Königreich vereinbart, besteht nach dessen Austritt aus der Union fort.

6. Zwischenbilanz

Die Europäische Union präsentiert sich damit trotz ihres gemeinsamen Werte- und Zielbekenntnisses nicht als uniformes Integrationsgebilde, sondern als ein System, in dem sich verschiedene Formen differenzierter Integration wiederfinden. Diese Flexibilität hat es der Union bislang ermöglicht, trotz unterschiedlicher nationaler Positionen handlungsfähig zu bleiben, ohne den eigenen Integrationsanspruch aufzugeben. Insofern wird die Union ihrem seit dem Jahr 2000 geführten Wahlspruch «In Vielfalt geeint» gerecht.

IX. Erweiterung der Union

Die Europäische Union hat sich seit ihrer Gründung schrittweise von ursprünglich sechs auf mittlerweile 27 Mitgliedstaaten erweitert. Die Aufnahme neuer Staaten war von Anfang an ein zentraler Bestandteil des Integrationsprojekts. Der folgende Abschnitt zeichnet zunächst die Voraussetzungen eines Beitritts nach, gibt anschliessend einen Überblick über die bisherigen Etappen der Erweiterung und schliesst mit einer Bestandsaufnahme der gegenwärtig laufenden Beitrittsverfahren.

1. Voraussetzungen für den Beitritt zur EU

Die Voraussetzungen für einen Beitritt zur Europäischen Union sind in [Art. 49 EUV](#) geregelt. Hiernach kann jeder europäische Staat beantragen, Mitglied zu werden, sofern er die in [Art. 2 EUV](#) verankerten Werte achtet und sich zu deren Wahrung verpflichtet.

Erste Beitrittsvoraussetzung ist nach dem Wortlaut des Art. 49 EUV, dass es sich um einen europäischen Staat handelt. Was «europäisch» bedeutet, wird in den Verträgen allerdings nicht definiert. Der Begriff verbindet geografische, historische und kulturelle Elemente und lässt sich nicht abschliessend bestimmen; seine Konkretisierung ist letztlich eine politische Entscheidung. So wurde der Beitrittsantrag Marokkos 1987 mit der Begründung zurückgewiesen, das Land sei kein europäischer Staat, während etwa Zypern trotz seiner geografischen Lage in Asien der Union beitreten konnte und Staaten wie die Türkei, Georgien oder Armenien ungeachtet ihres nur teilweise oder nicht europäischen Territoriums als grundsätzlich beitriffähig gelten. Das geografische Kriterium wirkt damit weniger als scharfe Grenze denn als grober Rahmen, innerhalb dessen politische Erwägungen den Ausschlag geben.

Über die in Art. 49 EUV genannten Voraussetzungen hinaus müssen beitriffswillige Staaten weitere Anforderungen erfüllen, die der Europäische Rat auf seiner [Tagung](#) vom 21. und 22. Juni 1993 als sogenannte *Kopenhagener Kriterien* festlegte. Das *politische Kriterium* verlangt von beitriffswilligen Staaten stabile Institutionen, die Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte gewährleisten; im Mittelpunkt stehen dabei Elemente wie freie Wahlen, Gewaltenteilung, Medienfreiheit, die Unabhängigkeit der Justiz sowie ein effektiver Minderheitenschutz.

Das *wirtschaftliche Kriterium* setzt eine funktionierende Marktwirtschaft voraus, die dem Wettbewerbsdruck sowie den Marktkräften innerhalb der Union standhalten kann; bewertet werden dabei nicht nur die gesamtwirtschaftliche Leistungsfähigkeit, sondern auch die Stabilität der makroökonomischen Rahmenbedingungen, der Stand der Privatisierung, die Rechtssicherheit für Investitionen sowie die Funktionsfähigkeit von Banken, Unternehmen und Verwaltungsinstitutionen.

Das *acquis-Kriterium* schliesslich erfordert die vollständige Übernahme des sogenannten *acquis communautaire*, also des gesamten Rechtsbestands der EU einschliesslich Primärrecht, Sekundärrecht und Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs; erforderlich sind dabei nicht nur legislative Anpassungen, sondern auch die institutionelle Gewährleistung einer wirksamen Umsetzung und Durchsetzung des EU-Rechts auf nationaler Ebene. Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen wird der Prozess der Rechtsübernahme anhand von 35 Verhandlungskapiteln überprüft, die seit der Reform der Beitrittsmethodik in sechs thematischen Clustern gebündelt sind. Hierbei erfolgt ein systematisches «Screening», das Schwächen aufzeigt und allfälligen Reformbedarf definiert. Besonders sensibel sind dabei die Kapitel zur Justiz, zur Korruptionsbekämpfung und zur öffentlichen Verwaltung.

2. Etappen der Erweiterung

Die Europäische Union umfasst heute 27 Mitgliedstaaten mit rund 450 Millionen Bürgerinnen und Bürgern. Ihre Ursprünge reichen zurück ins Jahr 1957, als mit der Unterzeichnung der Römischen Verträge die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) gegründet wurde. Damals beteiligten sich sechs Staaten, nämlich Belgien, West-Deutschland, Frankreich, Italien, Luxemburg und die Niederlande. Aus dieser Gemeinschaft hat sich im Laufe mehrerer Erweiterungsrunden ein politischer und wirtschaftlicher Verbund mit gegenwärtig 27 Mitgliedstaaten entwickelt.

Die erste Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft (EG) erfolgte im Jahr 1973 mit dem Beitritt von *Dänemark*, *Irland* und dem *Vereinigten Königreich*. Die Beitritte markierten einen bedeutenden Schritt, da sie nicht nur die geografische Ausdehnung der EG in Richtung Nordwesten vorantrieben, sondern auch politisch neue Akzente setzten. Das Vereinigte Königreich hatte zuvor lange Zeit eine gewisse Distanz zum europäischen Integrationsprojekt bewahrt und war erst nach zwei gescheiterten Beitrittsanträgen, unter anderem aufgrund des französischen Vetos unter Charles de Gaulle, in den Verhand-

lungsprozess eingetreten. *Norwegen* hatte ebenfalls Beitrittsverhandlungen abgeschlossen, scheiterte jedoch an einer negativen Volksabstimmung.

In den 1980er-Jahren vollzog die Gemeinschaft ihre Süderweiterung, die vor allem politisch motiviert war. Ziel war es, die jungen Demokratien Südeuropas nach dem Ende autoritärer Regime an die westeuropäischen Institutionen zu binden. *Griechenland*, das nach dem Sturz der Militärdiktatur 1974 demokratische Reformen eingeleitet hatte, trat 1981 bei. *Spanien* und *Portugal* folgten 1986, nachdem auch sie nach dem Ende der Franco-Diktatur bzw. der Estado-Novo-Regierung den Übergang zur Demokratie vollzogen hatten. Die Integration dieser Staaten galt als bedeutender Beitrag zur demokratischen Konsolidierung in Europa. Auch wirtschaftlich waren die Herausforderungen enorm, da es sich um strukturschwächere Volkswirtschaften handelte, die einer intensiven Unterstützung durch Struktur- und Kohäsionspolitik bedurften.

Eine neue Dynamik brachte die Norderweiterung von 1995. Mit dem Beitritt von *Österreich*, *Schweden* und *Finnland* traten drei wirtschaftlich leistungsfähige, bislang neutrale Staaten der Europäischen Union bei. Ihre Integration verlief vergleichsweise reibungslos, da sie bereits enge wirtschaftliche Beziehungen zur EG unterhielten und institutionell gut vorbereitet waren. Auch *Norwegen* nahm erneut Verhandlungen auf, entschied sich jedoch wiederum in einer Volksabstimmung gegen den Beitritt, unter anderem aus Gründen nationaler Souveränität und fischereipolitischer Eigeninteressen.

Die Erweiterungsrunde im Jahr 2004 bedeutete einen historischen Meilenstein für die europäische Einigung. Sie war die bislang zahlenmässig grösste und zugleich geopolitisch bedeutsamste Erweiterung in der Geschichte der Union. Insgesamt zehn Staaten traten bei, darunter acht mittel- und osteuropäische Länder, nämlich *Estland*, *Lettland*, *Litauen*, *Polen*, *Tschechien*, *Slowakei*, *Ungarn* und *Slowenien*, sowie die Mittelmeerinseln *Malta* und *Zypern*. Diese Erweiterung war das Ergebnis eines über zehnjährigen Transformations- und Anpassungsprozesses in den Beitrittsländern.

Die Osterweiterung wurde 2007 mit dem Beitritt von *Bulgarien* und *Rumänien* fortgesetzt. Beide Länder hatten ursprünglich ebenfalls im Jahr 2004 beitreten wollen, erhielten jedoch aufgrund bestehender Defizite im Justizwesen, bei der Korruptionsbekämpfung und den Verwaltungsreformen zunächst nur eine Beitrittsperspektive. Der endgültige Beitritt erfolgte drei Jahre später, jedoch unter besonderen Bedingungen. Mit dem sogenannten Kooperations- und Kontrollverfahren (CVM) wurden laufende Fortschrittsberichte zu Rechtsstaatlichkeit, Justizreform und Korruptionsbekämpfung eingeführt.

Als bislang letzter Staat trat *Kroatien* im Jahr 2013 der Europäischen Union bei. Nach langwierigen Verhandlungen wurde das Land als 28. Mitgliedstaat aufgenommen. Der Beitritt war politisch und symbolisch bedeutsam, da zum ersten Mal ein Land aus dem früheren Jugoslawien in die Union integriert wurde. Auch Kroatien musste sich über Jahre hinweg an den gemeinsamen Rechtsbestand der EU heranarbeiten und wurde in der Übergangszeit insbesondere im Bereich Arbeitnehmerfreizügigkeit schrittweise integriert.

Eine besondere Zäsur in der Geschichte der EU stellte der *Austritt des Vereinigten Königreichs* dar. Nach einem Referendum im Juni 2016, bei dem 51,9% der Teilnehmenden für den Austritt votierten, leitete das Vereinigte Königreich im März 2017 formell das Austrittsverfahren nach [Art. 50 EUV](#) ein. Nach intensiven Verhandlungen schied das Vereinigte Königreich am 31. Januar 2020 aus der EU aus. Die Übergangsphase endete zum 31. Dezember 2020, seither ist das Vereinigte Königreich ein Drittstaat. Das in letzter Sekunde am 24. Dezember 2020 abgeschlossene [Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich über Handel und Zusammenarbeit](#) sichert eine Freihandelszone mit freiem Warenverkehr und weitgehend liberalisiertem Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Grossbritannien ist damit seit dem 1. Januar 2021 nicht mehr Teil des Binnenmarktes und der Zollunion und kann nun grundsätzlich in vielen Bereichen eigene Regeln entwickeln. Gleichwohl gilt eine Vielzahl europäischer Rechtsakte aufgrund autonomer Übernahme in Grossbritannien weiter ([Retained EU Law](#)).

3. Aktuelle Beitrittskandidaten

Neun Staaten streben derzeit den Beitritt zur Europäischen Union an; ein weiteres Land, Kosovo, gilt als potenzieller Kandidat. Die Europäische Union hat den Staaten des Westbalkans bereits auf dem Gipfel von Thessaloniki 2003 eine klare Beitrittsperspektive eröffnet. Der Integrationsprozess kam in der Folge jedoch aufgrund politischer Instabilität, ungelöster Konflikte sowie Rechtsstaatlichkeitsdefiziten und Reformstaus nur schleppend voran.

Nordmazedonien erhielt den Kandidatenstatus 2005 und eröffnete nach langen Verzögerungen aufgrund des Namensstreits mit *Griechenland*, der erst 2018 durch die Umbenennung in «Nordmazedonien» beigelegt werden konnte, sowie bulgarischer Einwände zu Fragen der Geschichte und Sprache schliesslich 2022 seine Beitrittsverhandlungen. *Montenegro* ist seit 2010 Kandidat und gilt als am weitesten fortgeschrittener Staat der Region. Die Beitrittsverhandlungen laufen seit 2012. Am 22. April 2026 gab Erweiterungskommissarin Marta

Kos den Beginn der Ausarbeitung des Beitrittsvertrags für Montenegro bekannt. Die Regierung von Montenegro teilte mit, einen Beitritt für das Jahr 2028 anzustreben. Serbien wurde 2012 zum Kandidaten erklärt, die Verhandlungen begannen 2014; zentrale Herausforderung bleibt das Verhältnis zum Kosovo. Albanien erhielt 2014 den Kandidatenstatus; zusammen mit Nordmazedonien wurden 2022 die Verhandlungen eröffnet. Bosnien und Herzegowina wurde im Dezember 2022 offiziell zum Kandidaten ernannt, die Verhandlungen hat die EU im März 2024 eröffnet. Das Kosovo schliesslich gilt weiterhin als potenzieller Beitrittskandidat. Es reichte zwar im Dezember 2022 ein formelles Beitrittsge such ein, hat aber bis heute keinen Kandidatenstatus erhalten; eine besondere Schwierigkeit liegt darin, dass fünf EU-Mitgliedstaaten die Unabhängigkeit des Kosovo nicht anerkennen.

Weitere Beitrittsperspektiven zeichnen sich jenseits des Westbalkans ab. So stellte die Ukraine im Februar 2022 unmittelbar nach Beginn des russischen Angriffskrieges ihren Beitrittsantrag; sie erhielt im Juni 2022 den Kandidatenstatus, und im Dezember 2023 beschloss der Europäische Rat die Eröffnung von Beitrittsverhandlungen, die im Juni 2024 förmlich aufgenommen wurden. Die Beitrittsverhandlungen wurden im Juni 2024 förmlich eröffnet. Die Eröffnung des ersten Verhandlungsklusters verzögerte sich jedoch insbesondere aufgrund des Widerstands Ungarns. Erst im Juni 2026 konnte gemeinsam mit Moldau Cluster 1 «Wesentliche Elemente» eröffnet werden, der insbesondere Rechtsstaatlichkeit und Grundrechte, das Funktionieren der demokratischen Institutionen, die Reform der öffentlichen Verwaltung und die wirtschaftlichen Kriterien umfasst. Georgien hatte zunächst 2022 nur eine Beitrittsperspektive erhalten, wurde aber im Dezember 2023 offiziell zum Kandidaten ernannt. Seit 2024 aber ist der Fortgang des EU-Beitrittsprozesses de facto ausgesetzt. Ein wesentlicher Auslöser war das 2024 verabschiedete «Foreign Agents»-Gesetz, das NGOs mit über 20 % Auslandsfinanzierung zur Registrierung als ausländische Akteure verpflichtet. Die EU wertet dies als Schwächung der Zivilgesellschaft und Rückschritt im Hinblick auf die Grundwerte der EU. Die georgische Regierung wiederum kündigte ihrerseits im November 2024 an, den Beitrittsprozess von sich aus bis mindestens 2028 nicht weiterzuverfolgen.

Die Türkei schliesslich ist ein Sonderfall. Sie beantragte bereits 1987 den Beitritt, erhielt 1999 den Kandidatenstatus und begann 2005 mit Beitrittsverhandlungen. Von den 35 Verhandlungskapiteln wurden bislang lediglich 16 eröffnet und nur eines vorläufig abgeschlossen; acht weitere Kapitel bleiben seit 2006 wegen des ungelösten Zypern-Konflikts blockiert. Seit 2018 gelten die

Verhandlungen insgesamt als faktisch eingefroren, ohne dass der Kandidatenstatus selbst formell aufgehoben wurde.

4. Weiterentwicklung der Beitrittskriterien

Die Anwendung der Kopenhagener Kriterien folgte in den vergangenen Jahrzehnten keinem einheitlichen Muster; vielmehr variierten ihre Gewichtung und Bedeutung. In der Anfangsphase der Erweiterungspolitik standen die 1993 formulierten Kriterien selbst im Mittelpunkt der Beurteilung, wie sich am Beispiel der *Türkei* zeigt, die 1999 den Kandidatenstatus erhielt und deren Bewertung sich zunächst primär an den politischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Massstäben orientierte. Für die Heranführung der Westbalkanstaaten gewannen neben den Kopenhagener Kriterien auch die friedliche Beilegung zwischenstaatlicher Streitigkeiten sowie gute nachbarschaftliche Beziehungen besondere Bedeutung. Bereits der Europäische Rat von *Helsinki* 1999 hatte den Grundsatz der friedlichen Streitbeilegung betont und die Kandidatenstaaten aufgefordert, offene Grenzstreitigkeiten und damit zusammenhängende Fragen beizulegen; andernfalls sollten solche Streitigkeiten innerhalb angemessener Frist dem Internationalen Gerichtshof vorgelegt werden (Ziff. 4).

Für den Westbalkan wurde dieser Ansatz später weiter konkretisiert. In ihrer Mitteilung «Stärkung des Beitrittsprozesses – Eine glaubwürdige EU-Perspektive für den westlichen Balkan» (COM(2020) 57 final) hebt die Kommission die regionale Zusammenarbeit und gute nachbarschaftliche Beziehungen als wesentliche Elemente des Beitrittsprozesses hervor. Bei der Aufnahme von *Bulgarien* und *Rumänien* 2007 rückte demgegenüber die Rechtsstaatlichkeit in den Mittelpunkt. Beide Staaten wurden trotz bestehender Defizite in der Justizreform und der Korruptionsbekämpfung aufgenommen, wobei die Kommission mit dem Kooperations- und Kontrollverfahren (CVM) ein eigenes Instrument schuf, um diese Defizite nach dem Beitritt weiter zu beobachten. Bei der Kandidatur der *Ukraine* schliesslich treten geopolitische Erwägungen in den Vordergrund. Anders als bei den Westbalkanstaaten, denen die Beilegung von Grenzkonflikten als Voraussetzung auferlegt wurde, erhielt die Ukraine den Kandidatenstatus, obwohl der Angriffskrieg Russlands fort dauert. Die EU hat damit zu erkennen gegeben, dass sicherheitspolitische Erwägungen die Anwendung der Kriterien im Einzelfall überlagern können. Mit der schrittweisen Erweiterung bzw. Veränderung der Beurteilungsmassstäbe besteht heute ein Spannungsverhältnis zwischen Glaubwürdigkeit bei der Anwendung der Kopenhagener Kriterien und geopolitischem Pragmatismus.

X. Zukunft des Integrationsprozesses

Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon haben verschiedene Faktoren die Frage nach der Zukunft des Integrationsprozesses neu belebt. So offenbarten die Finanz- und Schuldenkrise ab 2009 sowie die Covid-19-Pandemie ab 2020 Grenzen der Handlungsfähigkeit der Union in akuten Krisensituationen, bedingt durch eng begrenzte Unionskompetenzen in den betreffenden Bereichen. Daneben hat die neue Dynamik im Erweiterungsprozess Bedarf für institutionelle Reformen geweckt, um die Arbeitsprozesse der Organe an eine Union mit bis zu zehn neuen Mitgliedern anzupassen. Schliesslich haben die geopolitischen Veränderungen seit dem Angriffskrieg Russlands auf die Ukraine zu Diskussionen über eine verstärkte Integration der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik geführt. Hierbei werden jeweils Rufe nach Vertragsreformen laut, welche aufgrund des Einstimmigkeitserfordernisses nur schwer umsetzbar sind.

Nachfolgend wird zunächst aufgezeigt, wie und in welchen Grenzen auch ohne Vertragsänderungen integrationspolitische Vorhaben verfolgt werden können. Anschliessend werden die wichtigsten Anläufe für Vertragsreformen seit der letzten Revision von Lissabon beleuchtet.

1. Reformwege ohne Vertragsänderungen

Echte Vertragsänderungen nach dem ordentlichen Verfahren gemäss [Art. 48 Abs. 2–5 EUV](#) setzen die Zustimmung sämtlicher Mitgliedstaaten voraus, sei es im Rahmen eines Konvents oder direkt durch eine Regierungskonferenz, und bedürfen zudem der Ratifikation durch alle nationalen Parlamente. Dieses doppelte Einstimmigkeitserfordernis erschwert weitreichende institutionelle Reformen erheblich, insbesondere in einer Union von mittlerweile 27 und potenziell noch mehr Mitgliedstaaten, deren integrationspolitische Präferenzen erheblich auseinandergehen. Die Erfahrung mit dem gescheiterten Verfassungsvertrag hat gezeigt, dass bereits die Ablehnung durch einzelne Mitgliedstaaten ein gesamtes Reformvorhaben zu Fall bringen kann.

Angesichts dieser Hürde rückten zunehmend Reformwege in den Vordergrund, die keine förmliche Vertragsänderung erfordern. Zentral sind hierbei die sogenannten Brückenklauseln (Passerelle-Klauseln) nach [Art. 48 Abs. 7 EUV](#), die es dem Europäischen Rat erlauben, für einzelne, im Vertrag bereits vorgesehene Bereiche einstimmig den Übergang von der Einstimmigkeit zur qualifizierten Mehrheit im Rat zu beschliessen, ohne dass hierfür eine Ratifikation durch die nationalen Parlamente erforderlich wäre. Seit Inkrafttreten

des Vertrags von Lissabon wurden die Brückenklauseln allerdings noch kein einziges Mal aktiviert, da bereits ihre Aktivierung selbst der Einstimmigkeit im Europäischen Rat bedarf.

Ergänzend steht der Union das Instrument der verstärkten Zusammenarbeit nach [Art. 20 EUV](#) zur Verfügung, mit der eine Gruppe integrationswilliger Mitgliedstaaten auch ohne die Zustimmung aller anderen vorangehen kann. Wie weit dieses Instrument reicht und wo zugleich seine Grenzen liegen, zeigte das Ukraine-Unterstützungsdarlehen des Jahres 2026. Zur Deckung des Finanzbedarfs der von Russland angegriffenen Ukraine hatten sich die Mitgliedstaaten auf ein Hilfspaket von 90 Milliarden Euro verständigt, das über gemeinsame Anleihen finanziert und durch den Spielraum des EU-Haushalts abgesichert werden sollte. Weil Ungarn, die Slowakei und Tschechien dies nicht mittragen wollten, griffen die übrigen 24 Mitgliedstaaten auf die verstärkte Zusammenarbeit zurück und nahmen das Darlehen ohne die ablehnenden Staaten an. Die Absicherung der Anleihen über den EU-Haushalt erforderte jedoch zusätzlich eine Änderung des mehrjährigen Finanzrahmens, die nach [Art. 312 Abs. 2 AEUV](#) einstimmig zu beschliessen ist. Hier zeigte sich die Grenze des Instruments der verstärkten Zusammenarbeit: Obwohl Ungarn am Darlehen nicht beteiligt war, hielt es die Änderung des Finanzrahmens über Monate auf. Erst nachdem Ministerpräsident Orbán die Parlamentswahl vom April 2026 verloren hatte und nur noch geschäftsführend amtierte, gab seine Regierung die Blockade auf. So verschafft die verstärkte Zusammenarbeit einer integrationswilligen Mehrheit zwar Handlungsfähigkeit, stösst aber dort an ihre Grenze, wo ein Vorhaben auf einen von allen Mitgliedstaaten einstimmig zu treffenden Beschluss angewiesen bleibt.

2. Reformansätze seit Lissabon

Seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 hat die Union zwei bedeutende Anläufe unternommen, um eine breitere Debatte über die künftige Ausrichtung des Integrationsprozesses anzustossen.

a) Weissbuch zur Zukunft Europas

Im Jahr 2017 thematisierte die Europäische Kommission den Reformbedarf und mögliche Zukunftsszenarien in einem «[Weissbuch zur Zukunft Europas](#)», welches unter der Federführung des damaligen Präsidenten Jean-Claude Juncker fünf Zukunftsszenarien für eine EU im Jahr 2025 durchspielte. Das Weissbuch

erschien in einer Zeit tiefgreifender Herausforderungen für die Union. Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, die anhaltende Migrationskrise, wachsende euroskeptische Strömungen in mehreren Mitgliedstaaten sowie grundlegende Zweifel an der Handlungsfähigkeit der EU hatten das Vertrauen in das europäische Projekt erschüttert. Vor diesem Hintergrund sollte das Weissbuch eine breite Debatte über die Zukunft der Union anstoßen. Die fünf Zukunftsszenarien sahen keine festen Fahrpläne vor, zeigten vielmehr unterschiedliche Richtungen, in die sich die Union je nach politischem Willen und gesellschaftlicher Unterstützung bewegen könnte.

Im ersten Szenario, *«Weiter wie bisher»*, setzt die EU ihren bisherigen Kurs fort. Die bestehenden Reformvorhaben werden weiterverfolgt, grundlegende strukturelle oder institutionelle Veränderungen bleiben jedoch aus. Die EU funktioniert im Rahmen ihrer aktuellen Verträge und Kompetenzen und versucht, durch schrittweise Anpassung ihre Handlungsfähigkeit zu verbessern. Das zweite Szenario, *«Schwerpunkt Binnenmarkt»*, sieht eine Konzentration auf den wirtschaftlichen Kern der Union vor. Die EU beschränkt sich im Wesentlichen auf die Sicherung und Vertiefung des Binnenmarkts, während andere Politikfelder, etwa Sozialpolitik, Steuerpolitik oder Aussenpolitik, wieder weitgehend in die Verantwortung der Mitgliedstaaten zurückverlagert werden. Diese Variante käme einem Rückbau gemeinschaftlicher Politikbereiche gleich. Im dritten Szenario, *«Wer mehr will, tut mehr»*, schreitet eine Gruppe von besonders integrationswilligen Mitgliedstaaten in ausgewählten Bereichen gemeinsam voran. Dies betrifft etwa die Zusammenarbeit in der Verteidigungs-, Sicherheits- oder Sozialpolitik. Andere Staaten beteiligen sich nicht oder nur später. Dieses Modell würde die EU in einen *«Kerneuropa»*-Ansatz mit flexibler Integration überführen. Das vierte Szenario, *«Weniger, aber effizienter»*, setzt auf Fokussierung. Die EU zieht sich gezielt aus bestimmten Politikfeldern zurück, in denen sie keine klaren Ergebnisse liefert oder keinen europäischen Mehrwert schaffen kann. Gleichzeitig investiert sie gezielt in Bereiche, in denen sie Effizienzgewinne erzielen und ihre Schlagkraft erhöhen kann. Es geht um eine schlankere, zielgerichtetere Union. Im fünften Szenario schliesslich, *«Viel mehr gemeinsames Handeln»*, entscheiden sich die Mitgliedstaaten, der EU deutlich mehr Kompetenzen zu übertragen und eine tiefere politische Integration zu vollziehen. Dies könnte gemeinsame Institutionen in der Aussen- und Sicherheitspolitik umfassen oder eine engere Koordinierung in der Wirtschafts- und Fiskalpolitik. Die EU würde sich in Richtung eines föderaleren Modells entwickeln.

Rückblickend trat keines der fünf Szenarien in Reinform ein. Die Entwicklung bis 2025 verband vielmehr Elemente mehrerer Szenarien, was der ausdrück-

lich illustrativen, nicht gegenseitig ausschliessenden Anlage des Weissbuchs entsprach. Prägend waren die fortschreitende differenzierte Integration des dritten Szenarios und, in den Krisen, punktuelle Sprünge zu mehr gemeinsamem Handeln im Sinne des fünften, ohne Rückbau auf den blossen Binnenmarkt und ohne umfassende Föderalisierung.

Trotz des ambitionierten Ziels und der anfänglich grossen öffentlichen Aufmerksamkeit blieb die Wirkung des Weissbuchs begrenzt. Es wurde zwar eine Debatte angestossen, die jedoch bald verebbte, insbesondere auf institutioneller Ebene. Konkrete Reforminitiativen seitens der EU-Kommission auf Basis dieses Weissbuchs blieben aus.

b) Konferenz zur Zukunft Europas

Wenige Jahre später lancierten Parlament, Rat und Kommission gemeinsam eine erneute Diskussion zur Zukunft der Union, diesmal unter aktivem Einbezug der Bürgerinnen und Bürger. Die [Konferenz zur Zukunft Europas](#), die zwischen Mai 2021 und Mai 2022 stattfand, war ein bislang einmaliges partizipatives Projekt der EU. Angesichts populistischer Strömungen in einigen Mitgliedstaaten und wachsender Unzufriedenheit wurde die Konferenz als Versuch verstanden, demokratische Legitimation zurückzugewinnen und die europäische Politik näher an die Bevölkerung heranzuführen. Über eine digitale Plattform konnten Bürgerinnen und Bürger Reformvorschläge einreichen und kommentieren. Ergänzt wurde dies durch nationale und europäische Bürgerforen sowie durch eine plenarische Konferenzversammlung, in der Vertreterinnen und Vertreter der EU-Institutionen, nationaler Parlamente, Regierungen und der Zivilgesellschaft gemeinsam mit zufällig ausgewählten Bürgerdelegierten diskutierten.

Im [Abschlussbericht vom 9. Mai 2022](#) wurden 49 Vorschläge mit insgesamt 326 Einzelmassnahmen formuliert, die sich auf neun Themenfelder verteilten. Die für die künftige Gestalt der Union bedeutsamsten Forderungen betrafen zwei Ebenen. Institutionell verlangten die Vorschläge ein Initiativrecht des Europäischen Parlaments, den Abbau der verbliebenen Einstimmigkeitserfordernisse zugunsten der qualifizierten Mehrheit, namentlich in der Aussen- und Sicherheitspolitik sowie in Steuerfragen, und mehr Transparenz im Gesetzgebungsprozess. Inhaltlich forderten sie einen Ausbau des unionalen Handelns in Schlüsselbereichen, insbesondere bei Gesundheit, Klimaschutz und digitalem Wandel.

Die Wirkung der Konferenz zur Zukunft Europas fiel ambivalent aus. Einerseits zeigte sie, dass partizipative Verfahren auf europäischer Ebene funktionieren, ein grosses Bürgerinteresse besteht und viele Bürgerinnen und Bürger einen konstruktiven und differenzierten Beitrag zur Reformdebatte leisten können. Die Konferenz setzte damit ein demokratisches Signal und verdeutlichte das Potenzial für eine stärkere Bürgerbeteiligung in der EU. Andererseits ist die Umsetzung der Ergebnisse bislang offen. Das Europäische Parlament forderte bereits kurz vor dem offiziellen Abschluss der Konferenz im Rahmen einer [Entschliessung](#) vom 4. Mai 2022 die Einberufung eines Konvents zur Änderung der Gründungsverträge gemäss [Art. 48 EUV](#). Der Rat der EU reagierte zurückhaltender und äusserte sich zunächst nur im Rahmen einer [vorläufigen technischen Bewertung](#) ohne verbindliche Einlassungen im Hinblick auf einen Reformkonvent. Die Europäische Kommission bekräftigte im Rahmen einer [Mitteilung](#) vom Juni 2022 ihre generelle Unterstützung für die Bürgerempfehlungen und kündigte an, Reformen innerhalb der geltenden Vertragslage zu prüfen und gegebenenfalls neue Initiativen vorzulegen. Greifbare Ergebnisse bleiben aber weiterhin aus.

3. Fazit

Die bisherigen Reflexionsprozesse, vom Weissbuch bis zur Konferenz zur Zukunft Europas, haben den Reformbedarf der Union zwar benannt und Optionen entworfen, ohne jedoch eine förmliche Reform zu bewirken. Grundlegende Vertragsänderungen sind denn auch derzeit nicht in Sicht. Der vom Europäischen Parlament wiederholt geforderte Konvent nach [Art. 48 Abs. 3 EUV](#) wurde bis heute nicht einberufen, da hierfür im Europäischen Rat zumindest eine einfache Mehrheit erforderlich wäre und mehrere Mitgliedstaaten einer Vertragsöffnung skeptisch gegenüberstehen.

Die Herausforderungen, die den Reformbedarf begründen, verschärfen sich damit, während die Mittel zu ihrer Bewältigung blockiert bleiben. Die Erweiterung um bis zu zehn Staaten verlangt institutionelle Anpassungen, die veränderte Sicherheitslage ruft nach einer handlungsfähigeren Verteidigungspolitik, und die Erfahrung der jüngsten Krisen haben deutlich gemacht, dass die bestehende Kompetenzordnung den Handlungsspielraum der Union mitunter erheblich einschränkt. Zugleich erschwert gerade das für Vertragsänderungen geltende Einstimmigkeitserfordernis das Zustandekommen solcher Reformen. Solange diese Blockade fortbesteht, wird die Union weiter auf die Instrumente unterhalb der Vertragsänderung angewiesen sein. Ob dies auf Dauer genügt, um eine erweiterte Union handlungsfähig zu halten, bleibt ungewiss.

XI. Bedeutende Persönlichkeiten des Integrationsprozesses

Die Geschichte der europäischen Integration ist untrennbar mit den Persönlichkeiten verbunden, die sie politisch, intellektuell und visionär geprägt haben. Ohne das Engagement, die Überzeugungskraft und den Weitblick einzelner Akteure wäre das Projekt Europa in seiner heutigen Form kaum denkbar. Nachfolgend sollen jene Akteure vorgestellt werden, die für die juristische, politische und symbolische Ausgestaltung der Union besonders prägend waren.



Jean Monnet, geboren 1888 in Cognac, war ein französischer Wirtschaftsexperte, Politiker und internationaler Funktionär, der massgeblich an der wirtschaftlichen und politischen Neuordnung Europas nach dem Zweiten Weltkrieg beteiligt war. Er entwickelte den Plan, der 1950 der Schuman-Erklärung zugrunde lag und zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) führte. Von 1952 bis 1955 war Monnet erster Präsident der Hohen Behörde der EGKS. Als einer der wichtigsten Wegbereiter der europäischen Integration setzte er auf eine schrittweise Verflechtung zunächst wirtschaftlicher Bereiche und auf supranationale Institutionen als Mittel zur

Sicherung von Frieden und Wohlstand.



Winston Churchill, geboren 1874 in Blenheim Palace, war britischer Staatsmann und während des Zweiten Weltkriegs Premierminister des Vereinigten Königreichs. Nach dem Krieg setzte er sich nachdrücklich für eine engere Zusammenarbeit der europäischen Staaten ein. In seiner berühmten Zürcher Rede von 1946 rief er zur Schaffung einer Art «Vereinigter Staaten von Europa» auf und bezeichnete einen Europarat als möglichen ersten Schritt. Churchill sah Grossbritannien dabei insbesondere als Unterstützer und Partner eines stärker geeinten Europas. Seine Reden und Initia-

tiven beeinflussten wesentlich das politische Klima, in dem sich die europäische Zusammenarbeit nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte.



Konrad Adenauer, geboren 1876 in Köln, war von 1949 bis 1963 der erste Bundeskanzler der Bundesrepublik Deutschland und spielte eine entscheidende Rolle beim politischen und wirtschaftlichen Wiederaufbau Nachkriegsdeutschlands. Er setzte auf eine feste Einbindung der Bundesrepublik in die westlichen Demokratien und auf die Aussöhnung mit Frankreich. Adenauer unterstützte die Gründung der EGKS sowie die weitere europäische Integration und arbeitete dabei insbesondere mit Robert Schuman und Jean Monnet zusammen. Die deutsch-französische Verständigung wurde unter seiner Regierung zu einem zen-

tralen Fundament des europäischen Einigungsprozesses.



Alcide De Gasperi, geboren 1881 in Pieve Tesino, war von 1945 bis 1953 italienischer Ministerpräsident. Nach den Erfahrungen des Faschismus und des Zweiten Weltkriegs setzte er auf die feste Einbindung Italiens in die westeuropäische Staatengemeinschaft. De Gasperi unterstützte die Gründung der EGKS und trat für eine übernationale europäische Ordnung ein, die dauerhaften Frieden durch wirtschaftliche und politische Verflechtung sichern sollte. Sein Wirken verband die junge italienische Demokratie eng mit dem europäischen Einigungswerk und trug wesentlich zur Aussöhnung der ehemaligen Kriegsgegner bei.



Robert Schuman, 1886 in Luxemburg geboren, war ein französischer Jurist und Politiker und eine der Schlüsselfiguren der europäischen Nachkriegsordnung. Als französischer Außenminister stellte er am 9. Mai 1950 die nach ihm benannte Schuman-Erklärung vor. Der von Jean Monnet und seinen Mitarbeitern vorbereitete Plan sah vor, die französische und deutsche Kohle- und Stahlproduktion einer gemeinsamen supranationalen Behörde zu unterstellen und auch anderen europäischen Staaten den Beitritt zu ermöglichen. Daraus entstand 1951 die EGKS. Schuman gilt als einer der Gründerväter der europäischen Integra-

tion und machte insbesondere die deutsch-französische Zusammenarbeit zu einem Ausgangspunkt für die dauerhafte Überwindung nationaler Gegensätze.



Louise Weiss, geboren 1893 in Arras, war eine französische Journalistin, Schriftstellerin, Frauenrechtlerin und Politikerin. Geprägt durch den Ersten Weltkrieg engagierte sie sich früh für Frieden, internationale Verständigung und die europäische Einigung. Als Publizistin trug sie dazu bei, die europäische Idee einer breiteren Öffentlichkeit zu vermitteln. 1979 wurde sie bei den ersten Direktwahlen in das Europäische Parlament gewählt. Als ältestes Mitglied eröffnete sie dessen erste Sitzung und leitete zunächst die Wahl des Parlamentspräsidiums. Weiss steht damit beispielhaft für die Verbindung der europäischen Einigung mit demokratischer Teilhabe und parlamentarischer Repräsentation.



Paul-Henri Spaak, geboren 1899 in Schaerbeek, war belgischer Aussenminister und mehrfacher Ministerpräsident und prägte die europäische Integration in ihrer entscheidenden Aufbauphase. Er leitete den nach ihm benannten Ausschuss, dessen Bericht von 1956 eine wesentliche Grundlage für die Römischen Verträge von 1957 und damit für die Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom) bildete. Als überzeugter Befürworter einer engen europäischen Zusammenarbeit wirkte Spaak zugleich am Aufbau der westlichen Nachkriegsordnung mit. Sein

Name steht insbesondere für den Übergang von der sektoralen Integration der EGKS zu einer umfassenderen wirtschaftlichen Integration Europas.



Walter Hallstein, geboren 1901 in Mainz, war ein deutscher Jurist, Hochschullehrer und Politiker. Vor seiner Tätigkeit auf europäischer Ebene war er unter anderem Professor für Privat- und Wirtschaftsrecht sowie Rechtsvergleichung sowie Staatssekretär im Auswärtigen Amt der jungen Bundesrepublik Deutschland. Von 1958 bis 1967 amtierte er als erster Präsident der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Als überzeugter Verfechter einer supranationalen europäischen Ordnung trieb Hallstein den Aufbau und die Weiterentwicklung der EWG massgeblich voran. Sein Name ist zudem mit der «Hallstein-Doktrin» verbunden,

nach der die Bundesrepublik grundsätzlich keine diplomatischen Beziehungen zu Staaten unterhalten wollte, die die DDR diplomatisch anerkannten.



François Mitterrand, geboren 1916 in Jarnac, war von 1981 bis 1995 Präsident Frankreichs und eine Schlüsselfigur der europäischen Integration in den 1980er- und frühen 1990er-Jahren. Gemeinsam mit dem deutschen Bundeskanzler Helmut Kohl setzte er sich für eine Vertiefung der europäischen Zusammenarbeit und eine dauerhafte deutsch-französische Partnerschaft ein. Während seiner Präsidentschaft wurden wesentliche Schritte zur politischen Union und zur Wirtschafts- und Währungsunion unternommen. Mitterrand unterstützte insbesondere den Vertrag von Maastricht von 1992, der

die Europäische Union begründete und die Voraussetzungen für die spätere Einführung des Euro schuf.



Jacques Delors, geboren 1925 in Paris, war ein französischer Politiker, der als Präsident der Europäischen Kommission von 1985 bis 1995 die Europäische Gemeinschaft tiefgreifend prägte. Zuvor war er unter anderem französischer Minister für Wirtschaft und Finanzen. Unter seiner Führung wurden die Vollendung des europäischen Binnenmarkts vorangetrieben, die Einheitliche Europäische Akte umgesetzt und entscheidende Vorarbeiten für die Wirtschafts- und Währungsunion geleistet. Der sogenannte Delors-Bericht von 1989 entwickelte einen Stufenplan für die Einführung einer gemeinsamen Währung. Delors prägte

damit wesentlich die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaft zur späteren Europäischen Union und verband wirtschaftliche Integration mit dem Anspruch auf eine soziale Dimension Europas.



Simone Veil, geboren 1927 in Nizza, war eine französische Juristin und Politikerin und Überlebende der nationalsozialistischen Konzentrationslager. Die Erfahrungen des Zweiten Weltkriegs prägten ihr späteres Engagement für die europäische Einigung und die Aussöhnung zwischen den europäischen Staaten. 1979 wurde sie zur ersten Präsidentin des erstmals direkt gewählten Europäischen Parlaments und zugleich zur ersten Frau an dessen Spitze gewählt. In diesem Amt setzte sie sich für eine Stärkung des Parlaments und eine demokratischere europäische Gemeinschaft ein.

Veil verstand die europäische Integration nicht allein als wirtschaftliches Projekt, sondern auch als Wertegemeinschaft, deren Grundlagen Frieden, Demokratie und Menschenrechte bilden.



Helmut Kohl, geboren 1930 in Ludwigshafen, war von 1982 bis 1998 deutscher Bundeskanzler und ein entschiedener Befürworter der europäischen Einigung. Neben seiner zentralen Rolle bei der deutschen Wiedervereinigung setzte er sich für eine Vertiefung der europäischen Integration und eine enge deutsch-französische Zusammenarbeit ein. Gemeinsam mit François Mitterrand unterstützte Kohl entscheidend den Vertrag von Maastricht und die Schaffung der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, die den Weg zur späteren Einführung des Euro bereitete. Die enge Partnerschaft zwischen Kohl und Mitterrand wurde zu einem Symbol der deutsch-französischen Aussöhnung und der politischen Vertiefung Europas.

Wiederholungsfragen

1. **Welche Grundidee formulierte Immanuel Kant in seiner Schrift «Zum ewigen Frieden» (1795)?**
 - a) Die Schaffung einer Zollunion für freien Warenhandel.
 - b) Die Vorherrschaft einer Grossmacht zur Wahrung des Friedens.
 - c) Einen Bund freier republikanischer Staaten zur Friedenssicherung.
 - d) Ein System kollektiver Sicherheit unter US-amerikanischer Führung.
2. **Was war der Deutsche Zollverein (1834)?**
 - a) Ein wirtschaftlicher Zusammenschluss deutscher Staaten mit gemeinsamer Zollpolitik.
 - b) Eine politische Union deutscher Staaten.
 - c) Ein Verteidigungsbündnis gegen Frankreich.
 - d) Ein Kompetenzzentrum für Zollangelegenheiten.
3. **Welches Ziel verfolgte die Paneuropa-Bewegung ab den 1920er-Jahren?**
 - a) Die Einführung einer europäischen Einheitswährung.
 - b) Die Einrichtung eines gesamteuropäischen Militärbündnisses.
 - c) Die Gründung eines gemeinsamen europäischen Wirtschaftsrats.
 - d) Die politische Einigung Europas in föderativer Form zur Sicherung des Friedens.
4. **Welche Bedeutung hatte der 1920 gegründete Völkerbund?**
 - a) Er diente der wirtschaftlichen Integration Europas.
 - b) Er war eine internationale Organisation zur Friedenssicherung auf der Grundlage eines Systems kollektiver Sicherheit.
 - c) Er bildete ein militärisches Verteidigungsbündnis der europäischen Staaten.
 - d) Er diente der Vereinheitlichung des europäischen Rechts.
5. **Welche Bedeutung hatte die Schlussakte von Helsinki von 1975 für die heutige OSZE?**
 - a) Sie gründete ein militärisches Verteidigungsbündnis zwischen Ost und West.
 - b) Sie schuf die Europäische Politische Zusammenarbeit.
 - c) Sie legte zentrale Grundsätze für Sicherheit, Zusammenarbeit und Menschenrechte im Rahmen der KSZE fest.
 - d) Sie führte zur Auflösung des Warschauer Pakts.

6. Worin bestand die Bedeutung von Winston Churchills Zürcher Rede von 1946?

- a) Forderung nach einer europäischen Verfassung.
- b) Ablehnung der europäischen Einigung.
- c) Forderung nach einer gemeinsamen europäischen Armee.
- d) Aufruf zur Schaffung einer Art «Vereinigte Staaten von Europa».

7. Wodurch unterschied sich der Europarat von den späteren Europäischen Gemeinschaften?

- a) Der Europarat verfügte über weitergehende supranationale Befugnisse als die Europäischen Gemeinschaften.
- b) Der Europarat war vor allem auf zwischenstaatliche Zusammenarbeit ausgerichtet, während die Europäischen Gemeinschaften supranationale Elemente aufwiesen.
- c) Der Europarat war ausschliesslich für wirtschaftliche Integration zuständig.
- d) Der Europarat konnte unmittelbar verbindliche Rechtsakte für Bürgerinnen und Bürger erlassen.

8. Was war das zentrale Prinzip des Schuman-Plans von 1950?

- a) Die Schaffung einer europäischen Armee.
- b) Die unmittelbare Schaffung eines umfassenden europäischen Binnenmarkts.
- c) Die Zusammenlegung der deutschen und französischen Kohle- und Stahlproduktion unter einer gemeinsamen supranationalen Behörde.
- d) Die Einführung einer europäischen Verfassung.

9. Welche Institution gehörte zur Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS)?

- a) Hohe Behörde.
- b) Europäischer Rat.
- c) Europäische Zentralbank.
- d) Ausschuss der Regionen.

10. In welchem Zusammenhang entstand Anfang der 1950er-Jahre der Plan für eine Europäische Politische Gemeinschaft (EPG)?

- a) Im Zusammenhang mit der geplanten Europäischen Verteidigungsgemeinschaft.
- b) Im Zusammenhang mit der Gründung des Europarats.
- c) Im Zusammenhang mit der Einführung einer europäischen Währung.
- d) Im Zusammenhang mit der ersten Erweiterung der Europäischen Gemeinschaften.

11. Welche der folgenden Gemeinschaften wurde durch die Römischen Verträge von 1957 gegründet?

- a) Europäische Freihandelsassoziation (EFTA).
- b) Europarat.
- c) Europäische Währungsunion.
- d) Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).

12. Welche Aufgabe hatte die Kommission in der EWG?

- a) Die Kontrolle der nationalen Haushalte der Mitgliedstaaten.
- b) Die Überwachung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts und das Initiativrecht für Rechtsakte.
- c) Die Vertretung der Regierungen der Mitgliedstaaten im Rat.
- d) Die gerichtliche Beilegung von Streitigkeiten zwischen den Gemeinschaftsorganen.

13. Wer war der erste Präsident der Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)?

- a) Jean Monnet.
- b) Robert Schuman.
- c) Jacques Delors.
- d) Walter Hallstein.

14. Was bezeichnet die «Politik des leeren Stuhls» von 1965?

- a) Frankreichs monatelanges Fernbleiben von den Sitzungen des Ministerrats im Konflikt über die weitere supranationale Entwicklung der EWG.
- b) Den Austritt Grossbritanniens aus der EWG.
- c) Die Einführung der Direktwahl des Europäischen Parlaments.
- d) Einen Streik der Mitglieder des Europäischen Parlaments.

15. Welche Bedeutung hatte der Luxemburger Kompromiss von 1966?

- a) Er führte die Mehrheitsentscheidung als allgemeines Entscheidungsverfahren im Rat ein.
- b) Er beschloss die Errichtung der Zollunion.
- c) Er begründete eine politische Praxis, nach der bei sehr wichtigen nationalen Interessen trotz vorgesehener Mehrheitsentscheidungen weiter nach einer für alle Mitgliedstaaten annehmbaren Lösung gesucht werden sollte.
- d) Er beendete die Übergangszeit der EWG.

16. Welche institutionelle Neuerung fand 1979 statt?

- a) Die Einführung der Unionsbürgerschaft.
- b) Die erste Direktwahl des Europäischen Parlaments.
- c) Der Beitritt des Vereinigten Königreichs zur EWG.
- d) Die Gründung des Europäischen Rates.

17. Welche Form der politischen Zusammenarbeit wurde durch die Einheitliche Europäische Akte (1986/87) erstmals vertraglich verankert?

- a) Die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) im Bereich der Außenpolitik.
- b) Die Unionsbürgerschaft.
- c) Die Wirtschafts- und Währungsunion.
- d) Die Grundrechtecharta.

18. Welche der folgenden Säulen gehörte nicht zur durch den Vertrag von Maastricht geschaffenen Struktur der Europäischen Union?

- a) Europäische Gemeinschaften.
- b) Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.
- c) Europäische Gesundheitsunion.
- d) Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres.

19. Was wurde durch den Vertrag von Maastricht erstmals ausdrücklich im Primärrecht verankert?

- a) Ein Sanktionsmechanismus bei Verstößen gegen die Grundwerte der Union.
- b) Die Grundrechtecharta als verbindliches Recht.
- c) Der europäische Binnenmarkt.
- d) Die Achtung der Grundrechte als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts.

20. Welche institutionelle Entwicklung brachte der Vertrag von Amsterdam mit sich?

- a) Eine Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens und damit eine Stärkung des Europäischen Parlaments.
- b) Die Einführung eines allgemeinen Vetorechts der Mitgliedstaaten.
- c) Eine umfassende Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik.
- d) Die Einführung des Euro als Bargeld.

21. Für welchen Fall führte der Vertrag von Amsterdam einen Sanktionsmechanismus ein?

- a) Für Verstöße eines Mitgliedstaats gegen das Wettbewerbsrecht.
- b) Für schwerwiegende und anhaltende Verstöße eines Mitgliedstaats gegen die grundlegenden Prinzipien der Union.
- c) Für Verstöße gegen die Vorgaben der Wirtschafts- und Währungsunion.
- d) Für Verstöße gegen die gemeinsame Handelspolitik.

22. Welches Hauptziel verfolgte der Vertrag von Nizza von 2001, der 2003 in Kraft trat?

- a) Die Schaffung der EU-Grundrechtecharta.
- b) Die Einführung des Euro.
- c) Die Umwandlung der GASP in ein militärisches Verteidigungsbündnis.
- d) Die Vorbereitung der institutionellen Strukturen der EU auf die bevorstehende Erweiterung.

23. Welche wichtige Strukturänderung brachte der Vertrag von Lissabon, der 2009 in Kraft trat?

- a) Die Einführung des Drei-Säulen-Modells.
- b) Die Auflösung der Europäischen Union.
- c) Die Abschaffung der Säulenstruktur und eine weitere Stärkung des Europäischen Parlaments.
- d) Die Einführung eines Europäischen Verteidigungsrats.

24. Wie lautet der seit dem Jahr 2000 verwendete Wahlspruch der Europäischen Union?

- a) In Vielfalt geeint.
- b) Frieden durch Recht.
- c) Einheit in Stärke.
- d) Gemeinsam für Europa.

25. Was gehört nicht zu den 1993 beschlossenen Kopenhagener Kriterien für einen Beitritt zur Europäischen Union?

- a) Stabile Institutionen als Garantie für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte sowie Achtung und Schutz von Minderheiten.
- b) Die Verpflichtung zur Mitgliedschaft in der NATO.
- c) Eine funktionsfähige Marktwirtschaft und die Fähigkeit, dem Wettbewerbsdruck innerhalb der Union standzuhalten.
- d) Die Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen zu übernehmen und das Unionsrecht wirksam anzuwenden.

26. Wie viele Mitgliedstaaten müssen sich an einer verstärkten Zusammenarbeit mindestens beteiligen?

- a) Fünf.
- b) Sieben.
- c) Fünfzehn.
- d) Neun.

27. Welches Modell differenzierter Integration beschreibt eine dauerhafte, nicht auf spätere Konvergenz aller Mitgliedstaaten angelegte Differenzierung?

- a) Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten.
- b) Europa à la carte.
- c) Variable Geometrie.
- d) Kerneuropa.

28. Auf welcher primärrechtlichen Grundlage trat das Vereinigte Königreich aus der Europäischen Union aus?

- a) Art. 7 EUV.
- b) Art. 20 EUV.
- c) Art. 48 EUV.
- d) Art. 50 EUV.

29. Welche Grundidee stand im Zentrum des Weissbuchs zur Zukunft Europas von 2017?

- a) Die Europäische Union sollte zwingend zu einem europäischen Bundesstaat weiterentwickelt werden.
- b) Die Mitgliedstaaten sollten zwischen verschiedenen möglichen Wegen der künftigen Integration diskutieren und entscheiden.
- c) Die Europäische Union sollte sich künftig ausschliesslich auf den Binnenmarkt beschränken.
- d) Alle Mitgliedstaaten sollten verpflichtet werden, sich in sämtlichen Politikbereichen im gleichen Tempo zu integrieren.

30. Was kennzeichnete die Konferenz zur Zukunft Europas von 2021 bis 2022?

- a) Sie war eine Regierungskonferenz zur Änderung der europäischen Verträge.
- b) Sie war ein Konvent zur Ausarbeitung einer neuen europäischen Verfassung.

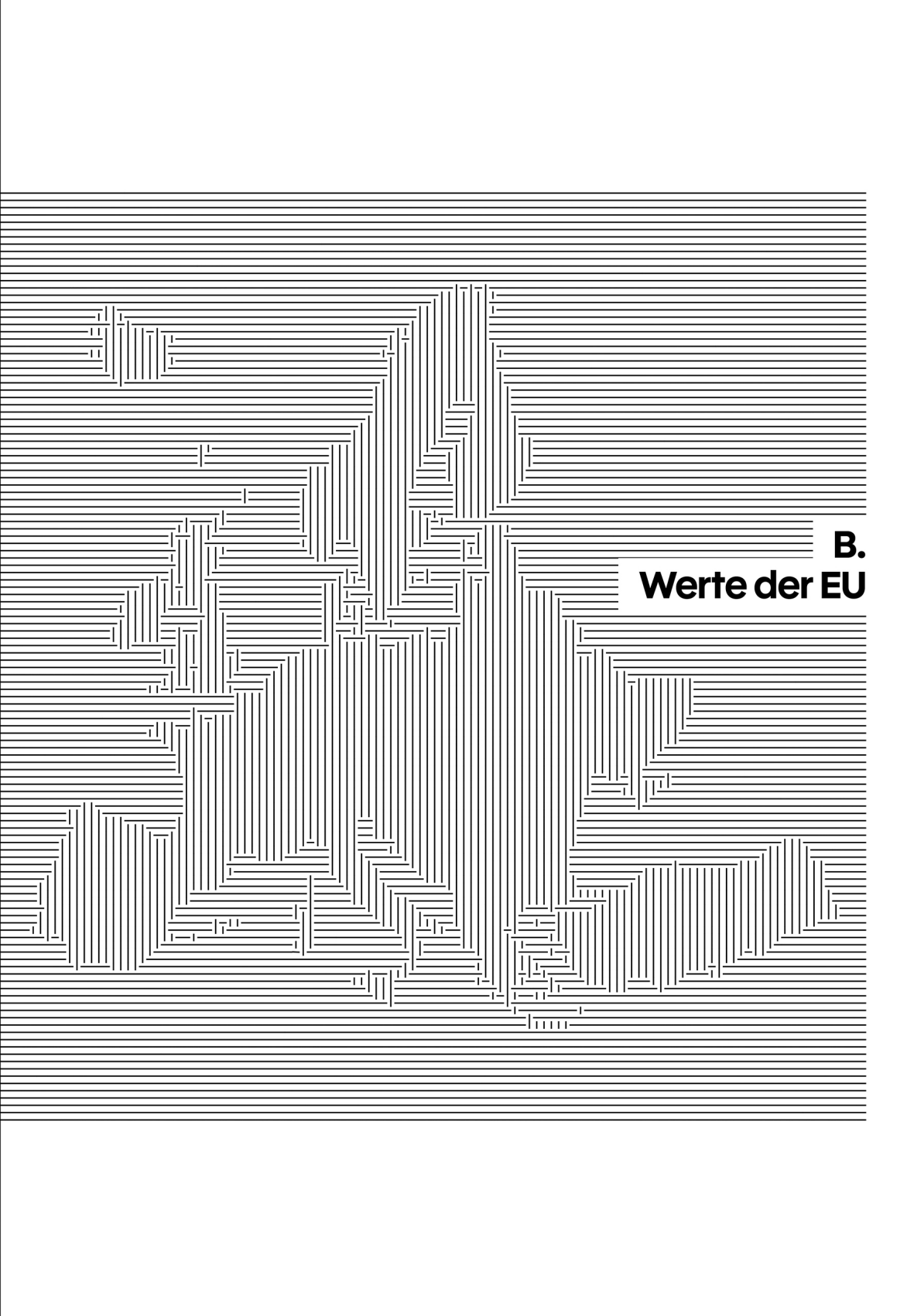
- c) Sie war ein partizipatives Verfahren unter aktivem Einbezug der Bürgerinnen und Bürger.
- d) Sie war ein Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs.

31. Was ermöglicht die allgemeine Brückenklause (Passerelle-Klausel) nach Art. 48 Abs. 7 EUV?

- a) Den Austritt eines Mitgliedstaats aus der Europäischen Union.
- b) Den Übergang von Einstimmigkeit zu qualifizierter Mehrheit oder vom besonderen zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.
- c) Die automatische Aufnahme neuer Mitgliedstaaten ohne Vertragsänderung.
- d) Die Einberufung eines Konvents ohne Beteiligung des Europäischen Rates.

Lösungen

1 c), 2 a), 3 d), 4 b), 5 c), 6 d), 7 b), 8 c), 9 a), 10 a), 11 d), 12 b), 13 d), 14 a), 15 c), 16 b), 17 a), 18 c), 19 d), 20 a), 21 b), 22 d), 23 c), 24 a), 25 b), 26 d), 27 c), 28 d), 29 b), 30 c), 31 b)



B. Werte der EU

Inhalt

I.	Entwicklung der Werteordnung	54
II.	Funktionen der Werteordnung	56
III.	Rechtsstaatlichkeit	57
	1. Begriff der Rechtsstaatlichkeit	57
	2. Elemente der Rechtsstaatlichkeit in Verträgen und Rechtsprechung	57
	3. Schutz- und Durchsetzungsinstrumente	59
IV.	Demokratie	62
	1. Begriff der Demokratie	62
	2. Elemente der repräsentativen Demokratie	63
	3. Elemente der partizipativen Demokratie	64
	4. Debatte um ein Demokratiedefizit der EU	66
V.	Menschenrechte	67
	1. Begriff der Menschenrechte und der Grundrechte	67
	2. Rechtsrahmen des Grundrechtsschutzes	68
	3. Charta der Grundrechte	68
	4. Verhältnis zur EMRK und Beitritt der EU	69
	5. Bedeutung in der Praxis	70
	Wiederholungsfragen	72

I. Entwicklung der Werteordnung

Die Werteordnung der Europäischen Union war nicht von Anfang an im Primärrecht verankert, sondern entwickelte sich erst schrittweise zu einem festen Bestandteil des *acquis communautaire*. Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft war 1957 als wirtschaftliches Integrationsprojekt konzipiert, und die Gründungsverträge enthielten noch keinen Katalog gemeinsamer Werte. Den Ausgangspunkt der Entwicklung bildete die Rechtsprechung des EuGH in der Rechtssache *Stauder*. Der Gerichtshof stellte erstmals fest, dass die national garantierten Grundrechte des Einzelnen als allgemeine Rechtsgrundsätze Teil des Gemeinschaftsrechts sind (EuGH, *Rs. 29/69*). Von grösserer praktischer Tragweite war sodann das Urteil *Internationale Handelsgesellschaft*. Anlass war ein drohender Konflikt mit dem deutschen Bundesverfassungsgericht, welches in Aussicht gestellt hatte, Gemeinschaftsrecht am Massstab der im Grundgesetz verbürgten Grundrechte zu überprüfen und dem Gemeinschaftsrecht im Konfliktfall den

Anwendungsvorrang zu versagen. Der EuGH begegnete dieser Gefährdung der einheitlichen Geltung des Gemeinschaftsrechts, indem er die Wahrung der Grundrechte als integralen Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze anerkannte, deren Beachtung er selbst sicherzustellen habe (EuGH, [Rs. 11/70](#)). Im Urteil *Nold* präzisierte der Gerichtshof die Quellen dieser Grundsätze und berief sich auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sowie auf völkerrechtliche Menschenrechtsverträge, namentlich die EMRK (EuGH, [Rs. 4/73](#)). Einen weiteren Meilenstein bildete das Urteil *Les Verts*, in dem der Gerichtshof erstmals festhielt, dass die Gemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft sei, in welcher weder die Mitgliedstaaten noch die Organe der gerichtlichen Kontrolle darüber entzogen seien, ob ihre Rechtsakte mit dem Vertrag als der «Verfassungsurkunde» der Gemeinschaft vereinbar sind (EuGH, [Rs. 294/83](#)).

Die richterrechtlich entwickelten Grundsätze wurden durch Vertragsrevisionen schrittweise in das Primärrecht überführt. Der Vertrag von Maastricht erhob 1992 die Demokratie erstmals zu einem verfassungsrechtlichen Grundsatz und führte zugleich die Unionsbürgerschaft ein. Der Vertrag von Amsterdam nannte 1997 mit Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit erstmals ausdrücklich gemeinsame Grundsätze der Union, wobei der Vertragstext noch von «Grundsätzen» sprach, und führte gleichzeitig das Sanktionsverfahren nach [Art. 7 EUV](#) ein. Im Jahr 2000 wurde sodann die Charta der Grundrechte proklamiert, welche die bis dahin über zahlreiche Einzelurteile verteilte Rechtsprechung des EuGH in einem einzigen Dokument bündelte, wobei sie zunächst lediglich als politische Erklärung ohne Rechtsverbindlichkeit galt. Mit dem Vertrag von Lissabon erhielten diese Entwicklungen schliesslich ihre heutige Gestalt. Erstmals wurden die in [Art. 2 EUV](#) genannten Grundsätze nun ausdrücklich als «Werte» der Union bezeichnet, worin auch eine begriffliche Aufwertung gegenüber den früheren Vertragsfassungen liegt. Die Charta der Grundrechte wurde zugleich gemäss [Art. 6 Abs. 1 EUV](#) verbindliches Primärrecht mit demselben Rang wie die Verträge, sodass zwischen ihrer Proklamation im Jahr 2000 und ihrer rechtlichen Verbindlichkeit ab 2009 zu unterscheiden ist.

Die Entwicklung des unionsrechtlichen Grundrechtsschutzes verlief in Wechselwirkung mit der Rechtsprechung nationaler Verfassungsgerichte. Obwohl der Europäische Gerichtshof bereits begonnen hatte, Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts anzuerkennen, hielt das deutsche Bundesverfassungsgericht den auf Gemeinschaftsebene erreichten Schutz in seiner *Solange-I*-Entscheidung von 1974 noch nicht für hinreichend abgesichert. Es behielt sich deshalb eine Kontrolle des Gemeinschaftsrechts am Massstab der Grundrechte des Grundgesetzes vor. Nachdem der Euro-

päische Gerichtshof den Grundrechtsschutz weiterentwickelt hatte, erklärte das Bundesverfassungsgericht in der Solange-II-Entscheidung von 1986, diese Kontrolle nicht mehr auszuüben, solange auf Gemeinschaftsebene ein im Wesentlichen gleichwertiger Schutz gewährleistet ist.

II. Funktionen der Werteordnung

Die in [Art. 2 EUV](#) genannten Werte erschöpfen sich nicht in einer politischen Absichtserklärung, sondern entfalten konkrete rechtliche Wirkungen mit unionsinterner und externer Dimension. Unionsintern bilden die Werte die normative Grundlage der Union und binden sowohl deren Organe als auch die Mitgliedstaaten, soweit diese im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln. Sie dienen dabei zugleich als Massstab für die gegenseitige Anerkennung und das wechselseitige Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten. Dieses Vertrauen bildet insbesondere die Grundlage zahlreicher Instrumente der justiziellen Zusammenarbeit, etwa des Europäischen Haftbefehls, deren Funkzionieren voraussetzt, dass sich die Mitgliedstaaten gegenseitig die Einhaltung rechtsstaatlicher Mindeststandards zubilligen.

In ihrer externen Dimension leiten die Werte gemäss [Art. 21 EUV](#) das auswärtige Handeln der Union. Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte prägen die Erweiterungs-, Nachbarschafts- und Entwicklungspolitik der Union ebenso wie ihre Handels- und Assoziierungsabkommen mit Drittstaaten. Besonders deutlich zeigt sich dies in den Assoziierungsabkommen mit den östlichen Partnerschaftsländern, etwa mit der Ukraine, Moldau und Georgien, welche jeweils ausdrückliche Wertebestimmungen enthalten und deren Verletzung die Aussetzung von Abkommensrechten nach sich ziehen kann.

Schliesslich kommt den Werten eine eigenständige Bedeutung im Beitrittsverfahren zu. Nach [Art. 49 EUV](#) setzt die Mitgliedschaft in der Union die Achtung der in [Art. 2 EUV](#) genannten Werte voraus. Diese vertragliche Vorgabe steht neben den sogenannten Kopenhagener Kriterien, welche der Europäische Rat 1993 formuliert hat und die über die Wertebindung hinausgehen. Sie verlangen neben stabilen, demokratie- und rechtsstaatsgestützten Institutionen auch eine funktionsfähige Marktwirtschaft sowie die Fähigkeit, die aus einer Mitgliedschaft erwachsenden Verpflichtungen, insbesondere die Übernahme des *Acquis communautaire*, zu erfüllen. Die Wertebindung nach Art. 2 EUV entspricht damit im Wesentlichen dem sogenannten politischen Krite-

rium, während die Kopenhagener Kriterien als Ganzes ein breiteres Anforderungsprofil an Beitrittskandidaten stellen.

III. Rechtsstaatlichkeit

1. Begriff der Rechtsstaatlichkeit

Unter den in Art. 2 EUV genannten Werten kommt der Rechtsstaatlichkeit eine besondere Funktion zu. Demokratische Verfahren bedürfen rechtlicher Schranken, welche die Mehrheitsmacht begrenzen und Minderheiten schützen, während Menschenrechte ohne wirksame gerichtliche Durchsetzung bloße Programmsätze blieben. Erst unabhängige Gerichte verleihen demokratischen Entscheidungen und individuellen Rechten praktische Verbindlichkeit. Die Rechtsstaatlichkeit bildet insofern die Voraussetzung dafür, dass die übrigen Werte der Union durchsetzbar sind. Dieser funktionale Zusammenhang erklärt zugleich, weshalb Rechtsstaatsver Verstöße in der Praxis, wie sie sich in den letzten Jahren namentlich in Polen und Ungarn gezeigt haben, für die Unionsrechtsordnung ein besonders grosses Konfliktpotenzial bergen.

Eine Legaldefinition der Rechtsstaatlichkeit enthalten die Verträge nicht. Ihr Inhalt wurde vielmehr durch die Rechtsprechung des EuGH sowie die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten konkretisiert. Im Kern verlangt die Rechtsstaatlichkeit, dass jegliche öffentliche Gewalt an das Recht gebunden ist und nicht willkürlich ausgeübt werden darf. Weder die Organe der Union noch die Gesetzgebung, die Verwaltung und die Gerichte der Mitgliedstaaten stehen über dem Recht, sondern unterliegen dessen Bindungen ebenso wie die ihrer Hoheitsgewalt unterworfenen Personen.

2. Elemente der Rechtsstaatlichkeit in Verträgen und Rechtsprechung

Das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit umfasst verschiedene Elemente, die teils unmittelbar in den Verträgen verankert und teils erst durch die Rechtsprechung des EuGH konkretisiert wurden.

Die *Legalität* verlangt, dass öffentliche Gewalt nur auf gesetzlicher Grundlage und innerhalb der hierdurch gezogenen Schranken ausgeübt werden darf. Für die Unionsorgane konkretisieren dies namentlich die Grundsätze der Subsidi-

diarität und der Verhältnismässigkeit gemäss [Art. 5 EUV](#), welche die Ausübung von Zuständigkeiten an rechtliche Voraussetzungen binden.

Die *Rechtssicherheit* setzt voraus, dass Recht klar, zugänglich und in seinen Folgen für den Einzelnen vorhersehbar ist. Sie ist zwar nicht ausdrücklich in den Gründungsverträgen genannt, wird jedoch seit langem als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Unionsrechts von der Rechtsprechung des EuGH anerkannt und dient dort insbesondere als Massstab für die Rückwirkung von Rechtsakten.

Das *Willkürverbot* untersagt es öffentlichen Stellen, Entscheidungen ohne sachliche Rechtfertigung oder aus rein politischer Opportunität zu treffen. Auch dieses Element wurde primär durch die Rechtsprechung entwickelt, findet aber teilweise eine vertragliche Entsprechung in der Begründungspflicht von Rechtsakten nach [Art. 296 AEUV](#), welche Transparenz und Kontrollierbarkeit staatlichen Handelns sicherstellen soll.

Die *Gleichheit vor dem Gesetz* verlangt die einheitliche Anwendung des Rechts sowie die Gleichbehandlung aller Personen durch die öffentliche Gewalt. Sie zählt zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die der EuGH aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten abgeleitet hat, findet in der Unionsrechtsordnung aber auch spezifische Ausprägungen, etwa im allgemeinen Diskriminierungsverbot ([Art. 18](#) und [19 AEUV](#)).

Der *effektive gerichtliche Rechtsschutz* ist in [Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV](#) verankert und verlangt, dass Einzelnen ein tatsächlicher Zugang zu Gerichten sowie wirksame Rechtsbehelfe gegen rechtswidriges staatliches Handeln offenstehen. Rechte, die sich nicht gerichtlich durchsetzen lassen, bleiben nach diesem Verständnis blosse Programmsätze ohne praktische Wirkung.

Eng damit verbunden ist die *richterliche Unabhängigkeit*, die der Gerichtshof aus derselben Bestimmung abgeleitet und massgeblich präzisiert hat. Im Urteil *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* stellte der Gerichtshof klar, dass [Art. 19 EUV](#) den in [Art. 2 EUV](#) verankerten Wert der Rechtsstaatlichkeit konkretisiert und die Mitgliedstaaten unabhängig davon, ob im Einzelfall Unionsrecht angewendet wird, zur Gewährleistung unabhängiger und unparteiischer Gerichte verpflichtet (EuGH, [C-64/16](#)). In der Folge konkretisierte der Gerichtshof dieses Erfordernis in mehreren Verfahren gegen Polen. So entschied er, dass die vorzeitige Herabsetzung des Renteneintrittsalters für Richterinnen und Richter des polnischen Obersten Gerichtshofs, welche der Exekutive einen unangemessenen Einfluss auf die Zusammensetzung des Gerichts verschaffte, gegen die unionsrechtlichen Anforderungen an die richterliche

Unabhängigkeit verstösst (EuGH, [C-619/18](#)). In einem weiteren Verfahren erklärte er die bei diesem Gericht neu geschaffene Disziplinarkammer, welche wegen ihrer mangelnden Unabhängigkeit disziplinarische Massnahmen gegen unliebsame Richter ermöglichte, für unionsrechtswidrig (EuGH, [C-791/19](#)).

3. Schutz- und Durchsetzungsinstrumente

Zur Wahrung der Rechtsstaatlichkeit verfügt die Europäische Union über ein mehrstufiges Instrumentarium, das sich in präventive Instrumente und Sanktionsinstrumente unterteilen lässt. Während erstere primär auf Dialog, Transparenz und öffentlichen Druck setzen und keine rechtlich verbindlichen Konsequenzen nach sich ziehen, ermöglichen letztere die Verhängung rechtlicher oder finanzieller Sanktionen.

Zu den präventiven Instrumenten zählt zunächst der 2014 eingeführte *Rechtsstaatlichkeitsrahmen* der Kommission ([Mitteilung «Ein neuer EU-Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaats»](#)). Dieser sieht ein dreistufiges Dialogverfahren vor, in dessen Rahmen die Kommission zunächst den Sachverhalt prüft, dem betroffenen Mitgliedstaat sodann eine Stellungnahme mit ihren Bedenken zukommen lässt und schliesslich die Umsetzung allfälliger Empfehlungen überwacht. Rechtlich verbindliche Ergebnisse erzeugt das Verfahren nicht, seine Wirkung beruht vielmehr auf der Sichtbarmachung von Missständen und dem daraus entstehenden politischen Druck.

Seit 2020 ergänzt der jährliche *Rechtsstaatlichkeitsbericht* dieses Instrumentarium, den die Kommission im Rahmen des [Rechtsstaatlichkeitsmechanismus](#) veröffentlicht. Dieser Mechanismus besteht in einem jährlichen Zyklus, der die Rechtsstaatlichkeit in allen Mitgliedstaaten fördern und dem Entstehen oder der Vertiefung von Problemen frühzeitig vorbeugen soll. Der Bericht erfasst sämtliche Mitgliedstaaten gleichermassen, unabhängig davon, ob im Einzelfall bereits konkrete Bedenken bestehen, und untersucht insbesondere die Unabhängigkeit der Justiz, die Korruptionsbekämpfung, die Medienfreiheit sowie die Gewaltenteilung. Auch hier liegt die Wirkung nicht in unmittelbarer Rechtsverbindlichkeit, sondern in der regelmässigen, öffentlich einsehbaren Bestandsaufnahme, die Reputationsdruck erzeugt und den Mitgliedstaaten konkrete, länderspezifische Empfehlungen an die Hand gibt.

Die jährlichen Berichte zeigen, dass rechtsstaatliche Defizite nicht auf einzelne Mitgliedstaaten beschränkt sind, sondern in unterschiedlicher Ausprägung die gesamte Union betreffen. Am deutlichsten fielen die Befunde wiederholt für Ungarn aus, wo die Kommission namentlich die politische Einflussnahme auf

die Justiz und die Behinderung unabhängiger Medien beanstandete; vergleichbare Vorwürfe betrafen bis zum Regierungswechsel im Jahr 2023 auch Polen. Kritik traf jedoch ebenso Staaten, die als gefestigte Demokratien gelten. So bemängelt die Kommission für Deutschland seit Jahren das Weisungsrecht der Justizminister gegenüber den Staatsanwaltschaften in Strafverfahren, das den Anschein politischer Einflussnahme begründet, sowie Lücken bei der Transparenz von Lobbytätigkeit und Parteispenden. Für Frankreich stehen wiederkehrend die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft von der Exekutive sowie der Schutz von Journalistinnen und Journalisten und ihrer Quellen im Vordergrund. Der Bericht nimmt damit bewusst alle Mitgliedstaaten in den Blick und begreift die Rechtsstaatlichkeit nicht als Problem einzelner Länder, sondern als fortlaufende gemeinsame Aufgabe.

Das einschneidendste Sanktionsinstrument bildet das *Verfahren nach Art. 7 EUV*, das mit dem Vertrag von Amsterdam eingeführt und mit dem Vertrag von Nizza um die präventive Frühwarnstufe ergänzt wurde. Es umfasst zwei Stufen. In der präventiven Stufe kann der Rat mit einer Mehrheit von vier Fünfteln der Mitgliedstaaten und mit Zustimmung des Parlaments eine klare Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung der Werte nach *Art. 2 EUV* feststellen. In der Sanktionsstufe kann der Europäische Rat sodann einstimmig, aber unter Ausschluss des betroffenen Mitgliedstaats, eine schwerwiegende und anhaltende Verletzung dieser Werte feststellen, worauf der Rat mit qualifizierter Mehrheit bestimmte Mitgliedschaftsrechte, insbesondere die Stimmrechte im Rat, aussetzen kann. Wegen dieser weitreichenden Konsequenzen wird das Verfahren gelegentlich als «nukleare Option» bezeichnet. In der Praxis erweist sich das Verfahren jedoch als politisch schwer durchsetzbar, da für die Sanktionsstufe eine Einstimmigkeit der übrigen Mitgliedstaaten erforderlich ist, die sich angesichts unterschiedlicher politischer Interessenlagen kaum erreichen lässt. Bislang wurde das Verfahren erst zweimal eingeleitet, gegen Polen im Jahr 2017 und gegen Ungarn im Jahr 2018, wobei in keinem der beiden Fälle die Sanktionsstufe erreicht wurde.

Ein rechtlich verbindlicheres, wenn auch auf Einzelverstöße zugeschnittenes Instrument ist das *Vertragsverletzungsverfahren* nach *Art. 258 AEUV*. Es erlaubt der Kommission, gegen einen Mitgliedstaat, der aus ihrer Sicht gegen Unionsrecht verstösst, zunächst im Rahmen eines Mahnschreibens und einer mit Gründen versehenen Stellungnahme vorzugehen und, sofern der Mitgliedstaat den Verstoß nicht behebt, Klage vor dem EuGH zu erheben. Anders als das Verfahren nach *Art. 7 EUV* setzt dieses Vorgehen keine politische Einstimmigkeit voraus und mündet in ein rechtlich bindendes Urteil, dessen Nichtbefolgung finanzielle Sanktionen nach sich ziehen kann. Seine Grenze liegt

darin, dass es sich stets auf einen konkreten, hinreichend bestimmten Rechtsverstoss stützen muss und systemische Entwicklungen nur mittelbar, über die Summe einzelner Verfahren, zu erfassen vermag. Zudem sind die Verfahren regelmässig langwierig.

Das jüngste und in seiner praktischen Wirkung bislang wohl einschneidendste Instrument ist der 2020 eingeführte *Konditionalitätsmechanismus*. Er knüpft die Auszahlung von Mitteln aus dem Unionshaushalt an die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze und setzt voraus, dass eine Verletzung der Rechtsstaatlichkeit die ordnungsgemässe Verwendung von EU-Mitteln beeinträchtigt oder ernsthaft zu beeinträchtigen droht. Anders als beim Verfahren nach [Art. 7 EUV](#) genügt für die Verhängung von Massnahmen eine qualifizierte Mehrheit im Rat, was den Mechanismus erheblich praktikabler macht. Polen und Ungarn erhoben gegen die zugrunde liegende [Verordnung 2020/2092](#) Nichtigkeitsklage vor dem EuGH. Im Kern standen dabei drei Fragen in Rede, und zwar ob die Verordnung über eine geeignete Rechtsgrundlage verfüge, ob sie das Verfahren nach [Art. 7 EUV](#) umgehe und ob die massgeblichen rechtsstaatlichen Grundsätze hinreichend bestimmt seien. Der Gerichtshof wies die Klagen in diesen Punkten ab und bestätigte die Rechtmässigkeit des Mechanismus (EuGH, [C-156/21](#) und [C-157/21](#)). Zur Rechtsgrundlage führte er aus, dass die Verordnung von der Zuständigkeit der Union zum Erlass von Haushaltsvorschriften nach [Art. 322 Abs. 1 lit. a AEUV](#) gedeckt sei, wobei stets ein tatsächlicher Zusammenhang zwischen dem Rechtsstaatsverstoss und einer zumindest ernsthaft drohenden Beeinträchtigung des Unionshaushalts bestehen müsse. Eine Umgehung des Verfahrens nach [Art. 7 EUV](#) verneinte er, da der Mechanismus nicht die Ahndung von Wertverstössen als solche bezwecke, sondern allein den Schutz des Haushalts; beide Verfahren verfolgten unterschiedliche Ziele und bestünden als einander ergänzende Instrumente nebeneinander. Den Einwand mangelnder Bestimmtheit wies er schliesslich zurück, da sich die massgeblichen rechtsstaatlichen Grundsätze aus [Art. 2 EUV](#) und der Rechtsprechung hinreichend konkretisieren liessen.

Insgesamt bleibt der Schutz der Rechtsstaatlichkeit lückenhaft. Jedes der Instrumente ist in seiner Reichweite oder Durchsetzbarkeit beschränkt, und auch ihr Zusammenwirken schliesst diese Lücken nur teilweise. Die präventiven Instrumente entfalten ihre Wirkung über Sichtbarkeit und politischen Druck, bleiben jedoch auf die Kooperationsbereitschaft des betroffenen Mitgliedstaats angewiesen. Das Verfahren nach [Art. 7 EUV](#) bildet zwar ein einschneidendes Sanktionsinstrument, ist aber durch das Einstimmigkeitserfordernis politisch weitgehend gelähmt. Das Vertragsverletzungsverfahren ermöglicht rechtlich verbindliche Feststellungen, bleibt aber auf Einzelver-

stöße beschränkt, während der Konditionalitätsmechanismus mit seinem finanziellen Hebel in der jüngeren Praxis das wirksamste Instrument darstellt, wenn auch nur, sofern ein hinreichender Zusammenhang mit dem Unionshaushalt besteht.

Das Zusammenspiel und die Grenzen der Instrumente zeigten sich in den vergangenen Jahren besonders im Umgang mit den Rechtsstaatlichkeitsdefiziten in Polen und Ungarn. Die gegen beide Staaten eingeleiteten Verfahren nach [Art. 7 Abs. 1 EUV](#) führten zu keiner förmlichen Feststellung durch den Rat, dass die Gefahr einer schwerwiegenden Verletzung von Unionsrechten bestehe. Im Fall Polens zog die Kommission ihren begründeten Vorschlag 2024 nach dem Regierungswechsel, der Vorlage eines Aktionsplans und ersten Schritten zur Wiederherstellung der richterlichen Unabhängigkeit zurück. Zugleich wurden zuvor blockierte EU-Mittel freigegeben. Gegen Ungarn wurde dagegen der Konditionalitätsmechanismus zum Schutz des Unionshaushalts aktiviert. Da die ergriffenen Abhilfemassnahmen nicht ausreichten, blieben erhebliche Beträge blockiert; ein Teil der Mittel verfiel Ende 2024 endgültig. Der Vergleich verdeutlicht, dass finanzieller Druck Reformen fördern kann, wenn eine Regierung zur Kursänderung bereit ist. Verweigert ein Mitgliedstaat die erforderlichen Reformen und nimmt den Verlust von Mitteln in Kauf, bleibt die Durchsetzung rechtsstaatlicher Anforderungen jedoch begrenzt.

IV. Demokratie

1. Begriff der Demokratie

Auch die Demokratie ist in den Verträgen nicht abschliessend definiert, sondern wird als Wert vorausgesetzt, dessen nähere Ausgestaltung sich erst aus dem Zusammenspiel verschiedener Bestimmungen ergibt. Anders als in den Mitgliedstaaten lässt sich das Demokratieprinzip der Union nicht unmittelbar auf ein klassisches, staatliches Legitimationsmodell übertragen, da die Union weder über ein einheitliches Staatsvolk noch über eine der nationalen Ebene entsprechende politische Öffentlichkeit verfügt. Die demokratische Legitimation der Union beruht deshalb auf einer doppelten Grundlage. Sie stützt sich einerseits auf die unmittelbare Vertretung der Unionsbürgerinnen und -bürger im Europäischen Parlament und andererseits auf die demokratisch verantwortlichen Regierungen der Mitgliedstaaten, die im Rat und im Europäischen Rat mitwirken. Dieses als duale Legitimationsstruktur bezeichnete Modell ist in [Art. 10 Abs. 1 und 2 EUV](#) verankert.

2. Elemente der repräsentativen Demokratie

Nach [Art. 10 Abs. 2 EUV](#) sind die Bürgerinnen und Bürgern direkt im Europäischen Parlament vertreten. Ursprünglich als beratende Versammlung nationaler Parlamentarier konzipiert, wird es seit 1979 in Direktwahlen alle fünf Jahre von den Unionsbürgerinnen und -bürgern gewählt. Seine Befugnisse wurden seither in mehreren Schritten erweitert. Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, welches heute den Regelfall der Rechtsetzung bildet, ist das Parlament dem Rat gleichgestellt; nur in einzelnen Bereichen, etwa der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik, bleibt es auf eine bloße Anhörung beschränkt. Daneben verfügt das Parlament über Haushaltsbefugnisse sowie über zentrale Kontrollrechte gegenüber der Kommission. Es wählt deren Präsidentin oder Präsidenten, bestätigt das Kollegium der Kommissionsmitglieder und kann die Kommission durch ein Misstrauensvotum zum Rücktritt zwingen.

Zum anderen werden die Unionsbürger über ihre Mitgliedstaaten vertreten, die im Europäischen Rat und im Rat durch ihre Regierungen handeln. Im Europäischen Rat bestimmen die Staats- und Regierungschefs die allgemeinen politischen Zielvorgaben der Union, während die Fachminister im Rat der Europäischen Union an der Rechtsetzung und der politischen Steuerung mitwirken. Anders als im Parlament bleibt die Rückbindung an die Bürgerinnen und Bürger hier mittelbar, denn sie verläuft über die Verantwortlichkeit der jeweiligen Regierung gegenüber ihrem nationalen Parlament.

Ergänzend bindet [Art. 12 EUV](#) auch die nationalen Parlamente unmittelbar in die demokratische Architektur der Union ein. Diese erhalten sämtliche Gesetzgebungsentwürfe der Kommission und können im Rahmen der Subsidiaritätskontrolle geltend machen, dass ein Vorhaben besser auf nationaler oder regionaler Ebene zu regeln wäre. Erreicht die Zahl der Einwände einen bestimmten Schwellenwert, muss die Kommission ihren Vorschlag überprüfen. Auch wenn dieses als Frühwarnmechanismus bezeichnete Verfahren bislang nur selten zu einer Rücknahme von Vorschlägen geführt hat, stärkt es die Einbindung der nationalen Ebene in den europäischen Gesetzgebungsprozess.

Schliesslich tragen die europäischen politischen Parteien nach [Art. 10 Abs. 4 EUV](#) zur Herausbildung eines europäischen politischen Bewusstseins bei und bringen den politischen Willen der Unionsbürgerinnen und -bürger zum Ausdruck. Nach der [Verordnung \(EU, Euratom\) 2025/2445](#) können sich politische Bündnisse als europäische politische Partei registrieren lassen und erhalten dann unter anderem Anspruch auf Unionsfördermittel. Zu den registrierten

europäischen Parteien zählen etwa die Europäische Volkspartei, die Sozialdemokratische Partei Europas oder die Europäische Grüne Partei. Von diesen Parteien zu unterscheiden sind die Fraktionen im Europäischen Parlament, in denen sich einzelne gewählte Abgeordnete nach ideologischer Nähe zusammenschliessen; eine Fraktion setzt nach der Geschäftsordnung des Parlaments mindestens 23 Mitglieder aus mindestens einem Viertel der Mitgliedsstaaten voraus, wobei eine Fraktion mehrere europäische Parteien vereinen kann. Nach der Europawahl 2024 bilden acht Fraktionen das politische Spektrum des Parlaments, von der Fraktion der Linken über die Sozialdemokraten (S&D), die Grünen, die liberale Fraktion Renew Europe und die christdemokratisch-konservative Europäische Volkspartei (EVP) als stärkste Kraft bis zu den rechtskonservativen Europäischen Konservativen und Reformern (EKR) sowie den beiden neu gebildeten, weiter rechts stehenden Fraktionen Patrioten für Europa und Europa der Souveränen Nationen. Die Wahl 2024 brachte damit einen spürbaren Rechtsruck, ohne jedoch die informelle Mehrheit aus EVP, S&D und Renew Europe grundlegend infrage zu stellen. In der Praxis bleibt die Sichtbarkeit der europäischen Parteien im engeren Sinn dennoch begrenzt, da der politische Wahlkampf zu den Europawahlen nach wie vor überwiegend entlang nationaler Themen und Parteien geführt wird.

3. Elemente der partizipativen Demokratie

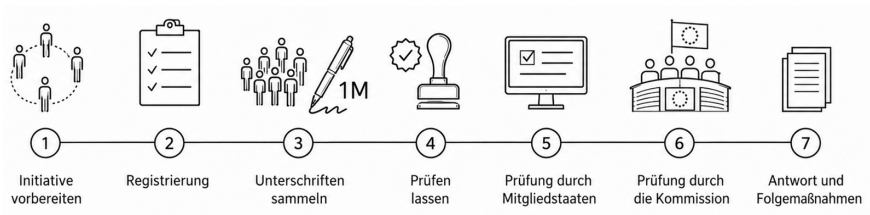
Seit dem Vertrag von Lissabon umfasst das politische System der EU auch Elemente unmittelbarer Bürgerbeteiligung, die in [Art. 11 EUV](#) verankert sind und den Unionsorganen eine Pflicht zum offenen, transparenten und regelmässigen Dialog mit der Zivilgesellschaft auferlegen.

Zu den niederschwelligeren Instrumenten zählen das *Petitionsrecht* beim Europäischen Parlament sowie die Beschwerdemöglichkeit beim *Europäischen Bürgerbeauftragten*. Während Petitionen der Meinungsäusserung gegenüber dem Parlament dienen, überprüft der Bürgerbeauftragte auf Beschwerde hin Fälle von Missständen in der Verwaltungstätigkeit der Unionsorgane, etwa mangelnde Transparenz oder überlange Verfahrensdauer, und kann diesbezüglich Empfehlungen aussprechen. Rechtlich verbindliche Entscheidungen kann er jedoch nicht treffen, sodass auch dieses Instrument primär über Sichtbarkeit und politischen Druck wirkt.

Das weitreichendste Instrument der partizipativen Demokratie bildet die *Europäische Bürgerinitiative*. Sie ermöglicht es Unionsbürgerinnen und -bürgern, die Kommission aufzufordern, innerhalb ihrer Zuständigkeiten einen

Rechtsetzungsvorschlag zu unterbreiten. Voraussetzung ist, dass eine Initiative von mindestens sieben in unterschiedlichen Mitgliedstaaten ansässigen Personen organisiert wird, innerhalb von zwölf Monaten mindestens eine Million Unterschriften sammelt und dabei in mindestens einem Viertel der Mitgliedstaaten ein Mindestquorum erreicht ([Art. 11 Abs. 4 EUV](#), [Verordnung \(EU\) 2019/788](#)).

Europäische Bürgerinitiative



Seit Einführung dieses Instruments im Jahr 2012 wurden über 130 Initiativen registriert, von denen jedoch nur rund zehn Prozent die erforderliche Unterschriftenzahl erreichten. Die erste erfolgreiche Initiative, *Right2Water*, forderte 2013 die Anerkennung von Wasser als öffentliches Gut und sammelte über 1,8 Millionen Unterschriften. Zu einem konkreten Rechtsetzungsvorschlag führte sie zwar nicht, doch bewirkte sie politische Zusagen der Kommission sowie eine spätere Überarbeitung der Trinkwasserrichtlinie. Deutlich unmittelbarer wirkte sich die Initiative *End the Cage Age* aus, die 2020 mit knapp 1,4 Millionen Unterschriften forderte, käfigbasierte Tierhaltung in der Landwirtschaft schrittweise abzuschaffen. Die Kommission sagte daraufhin zu, einen entsprechenden Rechtsetzungsvorschlag auszuarbeiten, wobei dessen Umsetzung bislang noch aussteht. Dass ein Erfolg beim Unterschriftenquorum keinen Anspruch auf Tätigwerden der Kommission begründet, zeigte demgegenüber die Initiative *One of Us*, die sich gegen die Finanzierung von Forschung unter Einsatz menschlicher Embryonen richtete. Die Kommission lehnte ein Tätigwerden ab, und der EuGH bestätigte diese Ablehnung als vom Initiativrecht der Kommission gedeckten Ermessensentscheid (EuGH, [C-418/18 P](#)).

Diese Beispiele verdeutlichen zugleich die Grenzen des Instruments. Die Bürgerinitiative verpflichtet die Kommission lediglich dazu, eine erfolgreiche Initiative zu prüfen und ihre Reaktion zu begründen, verschafft den Unionsbürgerinnen und -bürgern aber keinen Anspruch auf einen konkreten Rechtsakt, da das Initiativrecht der Kommission dadurch unangetastet bleibt. Die Bürger-

initiative wirkt damit primär als Agenda-Setting-Instrument, das Themen auf die politische Tagesordnung setzen, nicht aber Gesetzgebung erzwingen kann.

Das bislang umfassendste Experiment partizipativer Demokratie auf Unions-ebene stellte die *Konferenz zur Zukunft Europas* dar, die 2021 und 2022 durchgeführt wurde. Sie kombinierte eine mehrsprachige digitale Plattform mit von Losverfahren zusammengesetzten europäischen und nationalen Bürgerforen und mündete in einem Abschlussbericht mit zahlreichen Reformvorschlägen, welche von einer Vertiefung der Gesundheitspolitik bis zur Einführung transnationaler Wahllisten für das Europäische Parlament reichten. Auch wenn nur ein Teil dieser Vorschläge bislang Eingang in konkrete Reformschritte gefunden hat, zeigte die Konferenz, dass sich deliberative Bürgerbeteiligung grundsätzlich auch auf Unionsebene organisieren lässt.

4. Debatte um ein Demokratiedefizit der EU

Trotz der in den vorangehenden Abschnitten dargestellten Institutionalisierung demokratischer Verfahren wird der Union in Wissenschaft und politischer Öffentlichkeit vielfach ein Demokratiedefizit vorgeworfen. Diese Kritik stützt sich auf verschiedene Argumente.

Zunächst gilt das Entscheidungssystem der Union vielen als *unübersichtlich*. Da an der Rechtsetzung regelmässig mehrere Ebenen und Institutionen, Kommission, Parlament, Rat sowie mitunter nationale Parlamente, gleichzeitig beteiligt sind, lässt sich die politische Verantwortung für einzelne Entscheidungen für die Bürgerinnen und Bürger oft nur schwer zuordnen. Verschärft wird dieser Befund dadurch, dass wesentliche Kompromisse häufig in informellen Trilogverhandlungen zwischen Kommission, Parlament und Rat ausgehandelt werden, deren Verlauf kaum öffentlich nachvollziehbar ist. Des Weiteren verweist die Kritik auf die *historisch begrenzte Rolle des Europäischen Parlaments*. Über weite Strecken der Integrationsgeschichte lag das politische Gewicht bei den exekutivisch geprägten Institutionen, insbesondere beim Rat und beim Europäischen Rat, während das direkt gewählte Parlament nur eingeschränkt an der Rechtsetzung beteiligt war. Auch wenn sich dies seither grundlegend geändert hat, wirkt dieser historische Befund in der öffentlichen Wahrnehmung bis heute nach. Schliesslich wird das *Fehlen einer echten europäischen Öffentlichkeit* beanstandet. Politische Debatten verlaufen überwiegend entlang nationaler Themen, Parteien und Medien, sodass Europawahlen faktisch häufig zu Stimmungstests für die nationale Innenpolitik werden, statt eine genuin europäische Richtungsentscheidung zum Ausdruck zu bringen. Eine ge-

meinsame, sprachlich und medial verbundene europäische Öffentlichkeit, wie sie demokratische Willensbildung auf nationaler Ebene voraussetzt, hat sich bislang nur in Ansätzen herausgebildet.

Diesen Kritikpunkten stehen gewichtige Gegenargumente gegenüber. So hat sich das Europäische Parlament von einer beratenden Versammlung zu einem vollwertigen Gesetzgebungsorgan entwickelt, das im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren dem Rat gleichgestellt ist. Die demokratische Legitimation der Union stützt sich zudem nicht auf einen einzigen Kanal, sondern auf das Zusammenspiel von unmittelbarer Bürgervertretung und mittelbarer Legitimation durch die demokratisch verantwortlichen Regierungen der Mitgliedstaaten, was der Eigenart eines Staatenverbunds ohne einheitliches Staatsvolk strukturell eher entspricht als ein rein parlamentarisches Modell. Schliesslich stehen den Bürgerinnen und Bürgern mit der Europäischen Bürgerinitiative, dem Petitionsrecht und dem Europäischen Bürgerbeauftragten ergänzende Partizipationskanäle offen, welche über die blossе Stimmabgabe bei Wahlen hinausgehen. In der Gesamtschau lässt sich festhalten, dass die Debatte heute weniger um die grundsätzliche Frage kreist, ob die Union demokratisch verfasst ist, sondern darum, wie ihre demokratische Legitimation weiter gestärkt werden kann. Die Union ist im Vergleich zu ihren Anfängen erheblich demokratischer geworden, doch bleiben Fragen der Transparenz, der Bürgernähe und einer gemeinsamen europäischen Öffentlichkeit Gegenstand fortlaufender institutioneller Reformdiskussionen.

V. Menschenrechte

1. Begriff der Menschenrechte und der Grundrechte

Die Begriffe Menschenrechte und Grundrechte werden im europäischen Kontext nicht immer trennscharf verwendet. Tendenziell bezeichnet der Begriff der Menschenrechte, wie ihn auch Art. 2 EUV und die EMRK verwenden, den völkerrechtlichen, universellen Schutzgehalt, während sich der Begriff der Grundrechte eher auf den durch eine bestimmte Rechtsordnung, etwa durch die Charta der Grundrechte, positivierten und institutionell durchsetzbaren Katalog bezieht. Im Folgenden wird, der in der unionsrechtlichen Literatur gebräuchlichen Terminologie entsprechend, überwiegend von Grundrechten gesprochen, soweit unionsrechtliche Instrumente wie die Charta im Zentrum stehen, während der Begriff der Menschenrechte dort verwendet wird, wo der völkerrechtliche Bezug, etwa zur EMRK, im Vordergrund steht.

2. Rechtsrahmen des Grundrechtsschutzes

Der grundrechtliche Schutzauftrag der Union stützt sich heute auf drei sich ergänzende Grundlagen, die in Art. 6 EUV zusammengeführt sind. Die erste und praktisch bedeutsamste Grundlage bildet die Charta der Grundrechte, welche gemäss [Art. 6 Abs. 1 EUV](#) den gleichen rechtlichen Rang wie die Verträge besitzt und damit Teil des Primärrechts der Union ist. Die zweite Grundlage besteht in den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Unionsrechts, die nach [Art. 6 Abs. 3 EUV](#) neben der Charta fortbestehen und namentlich auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten sowie auf die EMRK zurückgehen. Diese Kategorie bewahrt insbesondere für Rechtsfragen Bedeutung, die von der Charta nicht abschliessend erfasst werden. Die dritte Grundlage schliesslich ist die in [Art. 6 Abs. 2 EUV](#) vorgesehene Verpflichtung der Union, der EMRK beizutreten, wodurch sich die Unionsrechtsordnung auch prozedural an das gesamteuropäische Menschenrechtssystem anbinden soll.

Diese drei Grundlagen stehen nicht in einem Rangverhältnis zueinander, sondern ergänzen sich. Während die Charta den primären, unmittelbar anwendbaren Prüfungsmassstab für die Vereinbarkeit von Unionshandeln mit den Grundrechten bildet, wirken die allgemeinen Rechtsgrundsätze als Auffangordnung, und die angestrebte EMRK-Mitgliedschaft soll die externe gerichtliche Kontrolle der Union durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ermöglichen.

3. Charta der Grundrechte

Die Charta der Grundrechte umfasst 54 Artikel, die in sieben Titel gegliedert sind: die sechs materiellen Titel Würde, Freiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte und Justizielle Rechte sowie einen abschliessenden Titel mit allgemeinen Bestimmungen zu Auslegung und Anwendung der Charta. Sie vereint damit klassische Abwehrrechte, moderne Gewährleistungen wie den Datenschutz sowie soziale Rechte in einem einzigen Dokument und geht insofern über traditionelle Grundrechtskataloge hinaus.

Von praktischer Bedeutung ist die Bestimmung des Anwendungsbereichs der Charta nach [Art. 51 Abs. 1 Charta](#). Die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sind bei jeglichem Handeln uneingeschränkt an die Charta gebunden. Die Mitgliedstaaten hingegen sind nur insoweit gebunden, als sie Unionsrecht durchführen. Rein innerstaatliche Sachverhalte ohne Bezug zum

Unionsrecht unterfallen demgegenüber ausschliesslich den nationalen Grundrechtsordnungen sowie der EMRK. Diese Einschränkung ist bewusst gewählt und verhindert, dass die Charta zu einer allgemeinen, den nationalen Verfassungen übergeordneten Grundrechtsordnung wird. Ergänzend stellen Protokolle zum EUV klar, dass die Anwendung der Charta im Vereinigten Königreich und in Polen den Anwendungsbereich des Unionsrechts nicht erweitert, was allerdings vor allem deklaratorische Bedeutung hat, da sich diese Einschränkung bereits aus [Art. 51 Charta](#) selbst ergibt.

4. Verhältnis zur EMRK und Beitritt der EU

Die Europäische Menschenrechtskonvention bildet als völkerrechtlicher Vertrag des Europarates die Grundlage eines eigenständigen, von der Union unabhängigen Grundrechtsschutzsystems, dem sämtliche Mitgliedstaaten der Union individuell angehören. Die Union selbst ist der EMRK bislang jedoch nicht beigetreten, obschon [Art. 6 Abs. 2 EUV](#) einen entsprechenden Beitritt seit dem Vertrag von Lissabon ausdrücklich vorsieht. Solange dieser Beitritt nicht vollzogen ist, bleibt die EMRK für die Unionsrechtsordnung nur mittelbar bedeutsam. Nach [Art. 6 Abs. 3 EUV](#) sind die durch die EMRK gewährleisteten Rechte als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts, was dem EuGH erlaubt, sich bei der Auslegung der Charta an der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu orientieren, ohne dass die Union selbst der unmittelbaren Kontrolle durch Strassburg unterworfen wäre.

Der Grund für das bisherige Scheitern des Beitritts der EU zur EMRK liegt im [Gutachten 2/13](#) des EuGH aus dem Jahr 2014. Der Gerichtshof erklärte den damals ausgehandelten Beitrittsentwurf für nicht vereinbar mit dem Unionsrecht. Im Zentrum der Kritik stand die Sorge, ein Beitritt könnte die Autonomie der Unionsrechtsordnung gefährden, insbesondere weil der Entwurf dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in bestimmten Konstellationen eine Auslegungskompetenz über Fragen des Unionsrechts eingeräumt hätte, die nach Auffassung des EuGH ihm selbst vorbehalten bleiben muss.

Infolge des Gutachtens wurden die Beitrittsverhandlungen zunächst ausgesetzt und in der Folge wiederaufgenommen, um die vom EuGH aufgeworfenen Bedenken auszuräumen. Ein überarbeiteter Beitrittsentwurf liegt mittlerweile vor, wobei die endgültige rechtliche und institutionelle Ausgestaltung weiterhin Gegenstand von Verhandlungen ist. Der Beitritt der Union zur EMRK bleibt damit ein noch nicht abgeschlossenes, aber weiterhin verfolgtes Vorhaben.

5. Bedeutung in der Praxis

Wie weit der unionsrechtliche Grundrechtsschutz im Einzelfall reicht, hängt entscheidend davon ab, wer als Adressat des jeweiligen Rechtsakts auftritt. Gegenüber den Organen der Union entfaltet die Charta ihre volle Wirkung als unmittelbarer Prüfungsmaßstab, sodass der EuGH Sekundärrechtsakte der Union bereits mehrfach wegen Verstosses gegen Grundrechte für ungültig erklärt hat. Gegenüber den Mitgliedstaaten ist die Bindungswirkung demgegenüber auf die Durchführung von Unionsrecht beschränkt. Wo genau diese Grenze verläuft, ist in der Praxis nicht immer einfach zu bestimmen und war wiederholt Gegenstand höchstrichterlicher Klärung. Im Urteil *Åkerberg Fransson* entschied der EuGH, dass bereits ein hinreichender Sachzusammenhang mit dem Unionsrecht genügt, damit die Charta Anwendung findet, und legte den Anwendungsbereich damit vergleichsweise weit aus (EuGH, [C-617/10](#)). Im Urteil *Siragusa* präzisierte der Gerichtshof diese Rechtsprechung dahingehend, dass eine bloss entfernte oder hypothetische Berührung mit dem Unionsrecht nicht genügt, sondern ein hinreichend enger Zusammenhang erforderlich ist, womit rein innerstaatliche Sachverhalte auch bei entfernten Bezügen zum Unionsrecht ausserhalb des Anwendungsbereichs der Charta bleiben (EuGH, [C-206/13](#)). Im Urteil *Melloni* stellte der Gerichtshof zudem klar, dass die Mitgliedstaaten innerhalb des Anwendungsbereichs des Unionsrechts kein höheres nationales Grundrechtsschutzniveau geltend machen können, wenn dies den Vorrang, die Einheit und die Wirksamkeit des Unionsrechts beeinträchtigen würde (EuGH, [C-399/11](#)). Diese Rechtsprechung zeigt, dass der Grundrechtsschutz der Union nicht nur programmatischen Charakter hat, sondern konkrete, für die Mitgliedstaaten verbindliche Grenzen setzt, deren Reichweite jedoch stets im Einzelfall zu bestimmen ist.

Ergänzt wird dieser gerichtliche Grundrechtsschutz durch die 2007 durch die [Verordnung \(EG\) Nr. 168/2007](#) errichtete Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) mit Sitz in Wien. Sie ist Nachfolgerin der früheren Europäischen Stelle zur Beobachtung von Rassismus und Fremdenfeindlichkeit, deren Mandat auf sämtliche Grundrechte der Charta ausgeweitet wurde. Die FRA verfügt über keine eigenen Entscheidungs- oder Sanktionsbefugnisse und behandelt insbesondere keine Individualbeschwerden, welche weiterhin in die Zuständigkeit des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte fallen. Ihre Bedeutung liegt vielmehr darin, dass sie durch systematische Datensammlung, wissenschaftliche Studien und ihren jährlichen Grundrechtebericht eine evidenzbasierte Grundlage für die Arbeit der Unionsorgane und der Mitgliedstaaten liefert. Ihre Erkenntnisse fliessen unter anderem in die jährli-

chen Rechtsstaatlichkeitsberichte der Kommission ein und werden regelmäßig in politischen wie gerichtlichen Debatten herangezogen, etwa zu diskriminierendem Verhalten von Polizeibehörden oder zu Grundrechtsverletzungen an den Aussengrenzen der Union.

Wiederholungsfragen

1. **Mit welchem in Kraft getretenen Reformvertrag wurden die bisherigen Grundsätze – insbesondere Freiheit, Demokratie, Achtung der Menschenrechte und Rechtsstaatlichkeit – erstmals ausdrücklich als «Werte» der Union bezeichnet?**
 - a) Vertrag von Maastricht.
 - b) Vertrag von Amsterdam.
 - c) Vertrag von Nizza.
 - d) Vertrag von Lissabon.
2. **Was kennzeichnet die Werte der Europäischen Union nach Art. 2 EUV?**
 - a) Sie betreffen ausschliesslich die Tätigkeit der EU-Organe.
 - b) Sie bilden gemeinsame Grundlagen der Union und ihrer Mitgliedstaaten.
 - c) Sie gelten nur für Staaten, die der EU neu beitreten wollen.
 - d) Sie sind politische Zielvorstellungen ohne rechtliche Bedeutung.
3. **Welche Aussage zur externen Dimension der Werte der EU trifft zu?**
 - a) Die Union bringt ihre Werte nur gegenüber Beitrittskandidaten, nicht aber gegenüber sonstigen Drittstaaten zur Geltung.
 - b) Die Werte spielen in der Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik sowie in den Beziehungen zu Drittstaaten eine leitende Rolle.
 - c) Die externe Dimension der Werte wurde erst mit der Konditionalitätsverordnung 2020/2092 eingeführt.
 - d) Die Werte prägen die Aussenbeziehungen nur als unverbindliche Zielvorstellungen ohne Verankerung im Primärrecht.
4. **Weshalb wird der Rechtsstaatlichkeit innerhalb der Werteordnung der EU eine besondere, dienende Funktion zugeschrieben?**
 - a) Weil sie im Gegensatz zu Demokratie und Menschenrechten in den Verträgen als einziger Wert legaldefiniert ist.
 - b) Weil ohne unabhängige Gerichte weder demokratische Entscheidungen noch Menschenrechte wirksam geschützt und durchgesetzt werden könnten.
 - c) Weil nur die Rechtsstaatlichkeit Gegenstand des Beitrittsverfahrens nach [49 EUV](#) ist.
 - d) Weil die Rechtsstaatlichkeit historisch als erster der drei Werte in die Verträge aufgenommen wurde.

5. **Welches Element eines wirksamen gerichtlichen Rechtsschutzes hat der EuGH auf Grundlage von Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV besonders hervorgehoben?**
- a) Die Rechtssicherheit.
 - b) Das Willkürverbot.
 - c) Die richterliche Unabhängigkeit.
 - d) Die Gleichheit vor dem Gesetz.
6. **Was unterscheidet den Rechtsstaatlichkeitsrahmen von 2014 vom Konditionalitätsmechanismus?**
- a) Der Rechtsstaatlichkeitsrahmen setzt auf Dialog und Empfehlungen ohne eigene Sanktionsbefugnisse, während der Konditionalitätsmechanismus finanzielle Massnahmen zum Schutz des EU-Haushalts ermöglicht.
 - b) Der Rechtsstaatlichkeitsrahmen kann finanzielle Sanktionen verhängen, der Konditionalitätsmechanismus hingegen nicht.
 - c) Beide Instrumente setzen zwingend eine einstimmige Feststellung durch den Europäischen Rat voraus.
 - d) Der Konditionalitätsmechanismus wurde vollständig durch den Rechtsstaatlichkeitsrahmen ersetzt.
7. **Weshalb gilt das Verfahren nach Art. 7 EUV bei schwerwiegenden Verstössen gegen die EU-Werte in der Praxis als politisch schwer durchsetzbar?**
- a) Weil es ausschliesslich von der Kommission, nicht aber von Mitgliedstaaten oder dem Europäischen Parlament eingeleitet werden kann.
 - b) Weil die Feststellung einer schwerwiegenden und anhaltenden Verletzung, die möglichen Sanktionen vorausgeht, Einstimmigkeit der übrigen Mitgliedstaaten im Europäischen Rat erfordert.
 - c) Weil der EuGH dem Verfahren wiederholt die Rechtsgrundlage abgesprochen hat.
 - d) Weil jede Feststellung eines Verstosses die Zustimmung des betroffenen Mitgliedstaats voraussetzt.
8. **Wodurch konnte die EU im Fall Polens besonders wirksam Druck für rechtsstaatliche Reformen ausüben?**
- a) Durch den jährlichen Rechtsstaatlichkeitsbericht.
 - b) Durch das Verfahren nach Art. 7 EUV.
 - c) Durch die Zurückhaltung von EU-Mitteln, deren Auszahlung an rechtsstaatliche Reformbedingungen geknüpft war.
 - d) Durch Individualbeschwerden vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte.

9. Was kennzeichnet die sogenannte duale demokratische Legitimation der Europäischen Union nach Art. 10 EUV?

- a) Die Union wird sowohl durch die unmittelbar gewählten Vertreterinnen und Vertreter der Bürger im Europäischen Parlament als auch durch die demokratisch legitimierten Regierungen der Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und im Rat legitimiert.
- b) Die demokratische Legitimation der Union beruht ausschliesslich auf dem Europäischen Parlament.
- c) Die demokratische Legitimation der Union beruht ausschliesslich auf den nationalen Regierungen.
- d) Alle wesentlichen Entscheidungen der Union müssen durch europaweite Referenden bestätigt werden.

10. Welche Funktion hat der Frühwarnmechanismus der nationalen Parlamente nach Art. 12 EUV?

- a) Ein einzelnes nationales Parlament kann einen EU-Rechtsakt endgültig verhindern.
- b) Die nationalen Parlamente können das Europäische Parlament im Gesetzgebungsverfahren ersetzen.
- c) Er ermöglicht den nationalen Parlamenten, Gesetzgebungsvorschläge der EU auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips zu überprüfen und bei ausreichender Zahl von Einwänden eine erneute Prüfung des Vorschlags auszulösen.
- d) Er erlaubt den nationalen Parlamenten, bereits erlassene EU-Rechtsakte aufzuheben.

11. Was ermöglicht die Europäische Bürgerinitiative (EBI)?

- a) Eine erfolgreiche Bürgerinitiative führt automatisch zu einem EU-weiten Referendum.
- b) Unionsbürgerinnen und -bürger können die Europäische Kommission auffordern, sich mit einem bestimmten Anliegen zu befassen und gegebenenfalls einen Rechtsetzungsvorschlag vorzulegen.
- c) Unionsbürgerinnen und -bürger können das Europäische Parlament verpflichten, über einen bestimmten Gesetzgebungsvorschlag abzustimmen.
- d) Eine erfolgreiche Bürgerinitiative verpflichtet das Europäische Parlament, den vorgeschlagenen Rechtsakt zu verabschieden.

12. Welches Argument wird in der Debatte über ein Demokratiedefizit der EU typischerweise gegen die Kritik an einer zu schwachen Stellung des Europäischen Parlaments vorgebracht?

- a) Die Wahlbeteiligung an den Europawahlen sei traditionell niedrig.
- b) Die Unionsgesetzgebung werde ausschliesslich vom Rat bestimmt.
- c) Das Europäische Parlament tage an mehreren Orten, was seine Arbeitsfähigkeit beeinträchtige.
- d) Das Europäische Parlament ist im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren dem Rat als Mitgesetzgeber grundsätzlich gleichgestellt.

13. Worauf stützt sich der Grundrechtsschutz in der Europäischen Union?

- a) Ausschliesslich auf die Grundrechtecharta.
- b) Auf die Grundrechtecharta, die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und die Europäische Menschenrechtskonvention.
- c) Auf die Grundrechtecharta und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.
- d) Ausschliesslich auf die nationalen Verfassungen der Mitgliedstaaten.

14. Welche Aussage zur Grundrechtecharta der Europäischen Union trifft zu?

- a) Sie beschränkt sich auf klassische Freiheitsrechte.
- b) Sie gilt ausschliesslich für die Mitgliedstaaten, nicht aber für die Organe der EU.
- c) Sie enthält neben Freiheits- und Gleichheitsrechten auch soziale Rechte, Bürgerrechte und justizielle Rechte.
- d) Sie übernimmt ausschliesslich die Rechte der Europäischen Menschenrechtskonvention.

15. Wann sind die Mitgliedstaaten an die Grundrechtecharta der EU gebunden?

- a) Bei jedem staatlichen Handeln.
- b) Nur bei der Umsetzung von EU-Richtlinien.
- c) Nur, wenn ein nationales Gericht dies ausdrücklich anordnet.
- d) Wenn sie im Anwendungsbereich des Unionsrechts handeln.

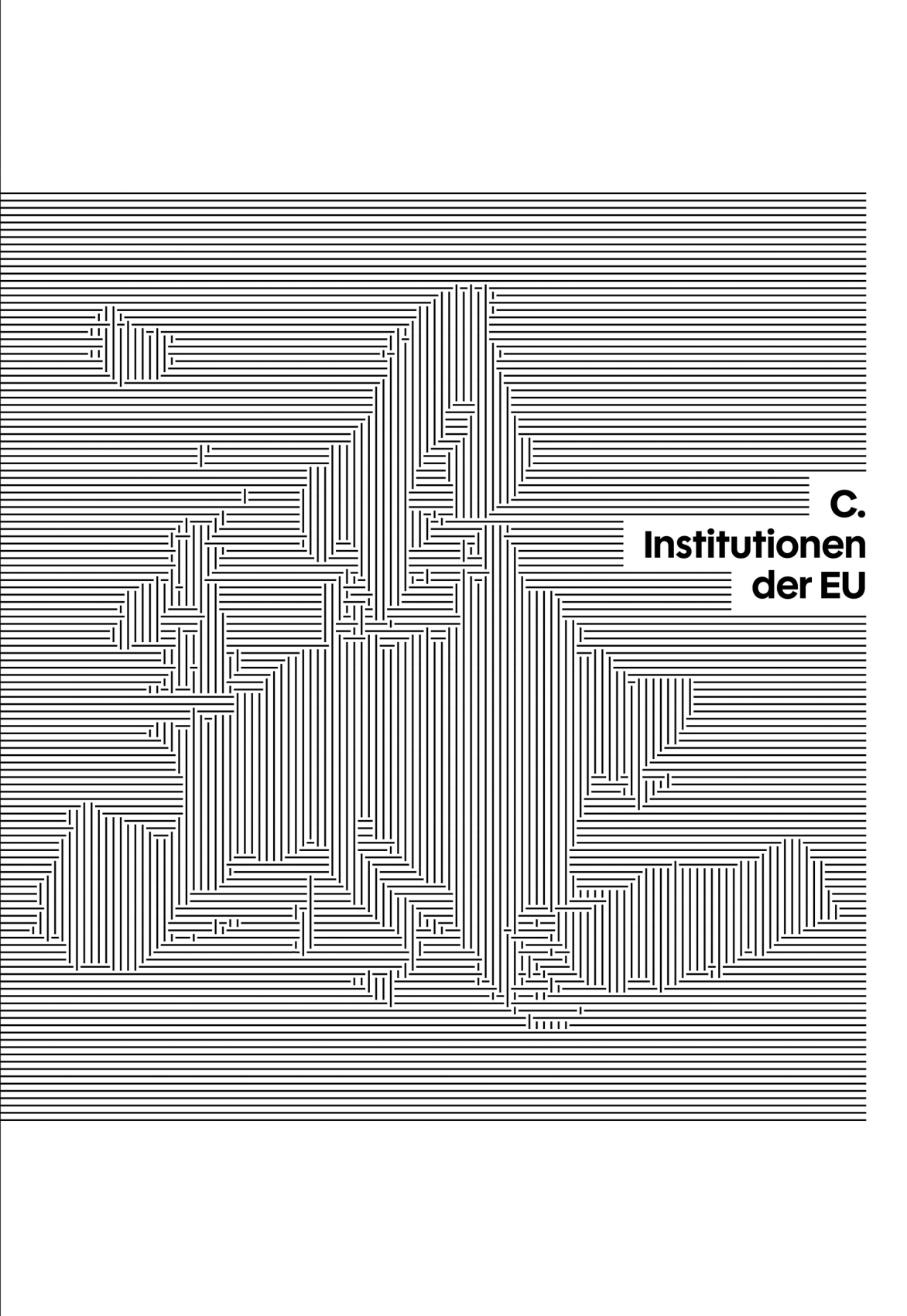
16. Welche Aussage zum geplanten Beitritt der EU zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) trifft zu?

- a) Die EU ist zum Beitritt verpflichtet, der EuGH erklärte jedoch den 2013 ausgehandelten Beitrittsentwurf für mit dem Unionsrecht unvereinbar.

- b) Die EU ist bereits seit dem Vertrag von Lissabon Vertragspartei der EMRK.
 - c) Der EuGH hat einen Beitritt der EU zur EMRK grundsätzlich für unzulässig erklärt.
 - d) Ein Beitritt ist nicht erforderlich, weil die EMRK unmittelbar Bestandteil des Unionsrechts ist.
- 17. Wann verzichtet das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich darauf, EU-Recht an den deutschen Grundrechten zu überprüfen (sog. Solange-Rechtsprechung)?**
- a) Solange der Gerichtshof den betreffenden Rechtsakt bereits in einem Vorabentscheidungsverfahren geprüft hat.
 - b) Solange auf Unionsebene ein Grundrechtsschutz besteht, der dem des Grundgesetzes im Wesentlichen gleichkommt.
 - c) Solange sich der Rechtsakt auf eine ausdrückliche Grundlage in den Verträgen stützt.
 - d) Solange der Rechtsakt im Rat einstimmig angenommen worden ist.
- 18. Welche Aufgabe kommt der Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) zu?**
- a) Sie entscheidet über Individualbeschwerden wegen Grundrechtsverletzungen und kann Mitgliedstaaten zu Schadenersatz verurteilen.
 - b) Sie ist Nachfolgerin des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und hat dessen Zuständigkeiten übernommen.
 - c) Sie kann der Kommission verbindlich die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens vorschreiben.
 - d) Sie sammelt Daten, erstellt Analysen und Berichte und berät die Organe der EU und die Mitgliedstaaten, verfügt aber über keine Entscheidungs- oder Sanktionsbefugnisse.

Lösungen

- 1 (d), 2 (b), 3 (b), 4 (b), 5 (c), 6 (a), 7 (b), 8 (c), 9 (a), 10 (c), 11 (b), 12 (d), 13 (b), 14 (c), 15 (d), 16 (a), 17 (d), 18 (b)



C. Institutionen der EU

Inhalt

I.	Organe	79
1.	Europäisches Parlament	79
a)	Auftrag und Stellung	79
b)	Zusammensetzung und Wahl	80
c)	Aufgaben und Befugnisse	81
2.	Europäischer Rat	83
a)	Auftrag und Stellung	83
b)	Zusammensetzung	84
c)	Aufgaben und Befugnisse	84
d)	Einordnung und Abgrenzung	85
3.	Rat der Europäischen Union	85
a)	Auftrag und Stellung	85
b)	Zusammensetzung und Ratsformationen	86
c)	Arbeitsweise	87
d)	Aufgaben und Befugnisse	88
e)	Beschlussfassung	89
4.	Europäische Kommission	90
a)	Auftrag und Stellung	90
b)	Zusammensetzung und Organisation	91
c)	Aufgaben und Befugnisse	92
d)	Arbeitsweise	93
5.	Gerichtshof der Europäischen Union	94
a)	Auftrag und Stellung	94
b)	Aufbau und Zusammensetzung	94
c)	Zuständigkeiten und Verfahren	95
6.	Europäische Zentralbank	96
a)	Auftrag und Stellung	96
b)	Aufbau und Organisation	97
c)	Aufgaben und Befugnisse	98
7.	Europäischer Rechnungshof	98
a)	Auftrag und Stellung	98
b)	Aufbau und Organisation	99
c)	Aufgaben und Befugnisse	99
II.	Agenturen	100
1.	Begriff, Entstehung und Funktion	100
2.	Aufgaben, Typen und Beispiele	100
3.	Legitimation der Agenturen	102

III. Sonstige Einrichtungen	103
1. Wirtschafts- und Sozialausschuss	103
2. Ausschuss der Regionen	103
3. Europäische Investitionsbank	104
4. Europäischer Bürgerbeauftragter	104
5. Europäischer Datenschutzbeauftragter	105
6. Europäische Staatsanwaltschaft	105
Wiederholungsfragen	107

I. Organe

Die Europäische Union verfügt über sieben Organe, die in [Art. 13 Abs. 1 EUV](#) genannt sind. Das Europäische Parlament und der Rat üben gemeinsam die Gesetzgebungs- und Haushaltsfunktion aus. Der Europäische Rat gibt die strategische Ausrichtung vor, ohne selbst gesetzgeberisch tätig zu werden. Die Europäische Kommission nimmt als unabhängiges Organ das Initiativrecht wahr und wacht als Hüterin der Verträge über die Anwendung des Unionsrechts. Der Gerichtshof der Europäischen Union sichert die einheitliche Auslegung und Anwendung des Unionsrechts. Die Europäische Zentralbank verantwortet die Geldpolitik im Euroraum, und der Europäische Rechnungshof übt die Finanzkontrolle aus. Ergänzt wird diese Ordnung durch beratende Einrichtungen wie den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen sowie durch zahlreiche Agenturen und weitere Einrichtungen mit spezialisierten Aufgaben.

1. Europäisches Parlament

a) Auftrag und Stellung

Das Europäische Parlament ist das einzige unmittelbar demokratisch legitimierte Organ der Europäischen Union ([Art. 10 Abs. 2 UAbs. 1 EUV](#)). Es repräsentiert die Unionsbürgerinnen und -bürger auf europäischer Ebene und bildet damit einen zentralen Bestandteil der demokratischen Legitimation der Union. Gemäss [Art. 14 Abs. 1 EUV](#) übt das Parlament gemeinsam mit dem Rat Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnisse aus sowie politische Kontroll- und Beratungsfunktionen.

Die heutige Stellung des Parlaments ist das Ergebnis einer schrittweisen institutionellen Aufwertung im Zuge der Vertragsreformen. Während das Parlament ursprünglich vor allem beratende Funktionen wahrnahm, entwickelte es sich durch die Verträge von Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon zu einem weitgehend gleichberechtigten Mitgesetzgeber im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ([Art. 294 AEUV](#)).

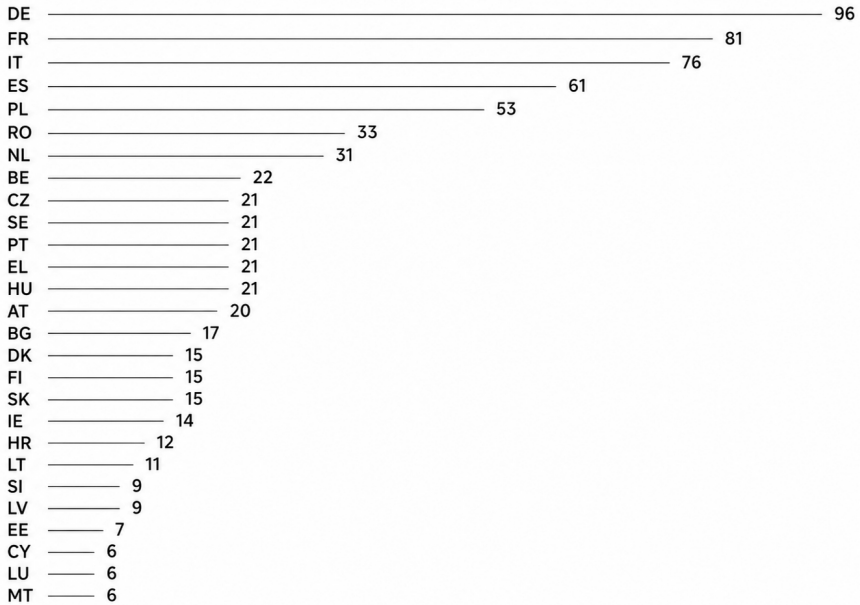
Der Sitz des Europäischen Parlaments befindet sich in Strassburg, wo gemäss Protokoll Nr. 6 zu den Verträgen jährlich zwölf Plenartagungen stattfinden. Zusätzliche Plenarsitzungen sowie die Ausschuss- und Fraktionsarbeit erfolgen überwiegend in Brüssel. Diese Aufteilung wird seit Jahren wegen des damit verbundenen organisatorischen und finanziellen Aufwands kritisiert. Eine Änderung der Sitzordnung dürfte indes an der erforderlichen Einstimmigkeit für eine Vertragsänderung scheitern.

b) Zusammensetzung und Wahl

Die Zahl der Abgeordneten des Parlaments darf 750 zuzüglich des Präsidenten nicht überschreiten. Für die Wahlperiode 2024–2029 besteht das Europäische Parlament aus 720 Abgeordneten. Die Mitglieder des Europäischen Parlaments werden für eine Amtszeit von fünf Jahren in allgemeinen, unmittelbaren, freien und geheimen Wahlen gewählt ([Art. 14 Abs. 3 EUV](#)).

Die Sitzverteilung zwischen den Mitgliedstaaten erfolgt nach dem Grundsatz der degressiven Proportionalität, wobei je Mitgliedstaat mindestens sechs und höchstens sechsundneunzig Sitze vorgesehen sind ([Art. 14 Abs. 2 EUV](#)). Bevölkerungsreichere Mitgliedstaaten verfügen zwar über mehr Sitze als kleinere Staaten, sind jedoch im Verhältnis zu ihrer Bevölkerungszahl proportional weniger stark vertreten. Dadurch soll ein angemessenes Gleichgewicht zwischen dem demokratischen Repräsentationsprinzip und der Gleichstellung der Mitgliedstaaten gewährleistet werden.

Verteilung der Sitze pro Land im Europäischen Parlament 2024–2029



Die Abgeordneten organisieren sich im Europäischen Parlament nicht nach ihrer Staatsangehörigkeit, sondern entsprechend ihrer politischen Ausrichtung in Fraktionen. Die politischen Gruppen auf Unionsebene prägen die parlamentarische Arbeit massgeblich, insbesondere bei der Besetzung der Ausschüsse, der Benennung von Berichterstattern sowie der Organisation und Koordinierung parlamentarischer Entscheidungsprozesse.

c) Aufgaben und Befugnisse

Das Europäische Parlament wirkt als Mitgesetzgeber an der Rechtsetzung der Union mit. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ist es dem Rat weitgehend gleichgestellt ([Art. 294 AEUV](#)). Rechtsakte können in diesem Verfahren grundsätzlich nur unter Mitwirkung sowohl des Europäischen Parlaments als auch des Rates erlassen werden. Eine Besonderheit des Unionssystems besteht darin, dass das Parlament, anders als nationale Parlamente, über kein allgemeines Initiativrecht verfügt. Gesetzgebungsvorschläge gehen einzig von der Kommission aus ([Art. 17 Abs. 2 EUV](#)).

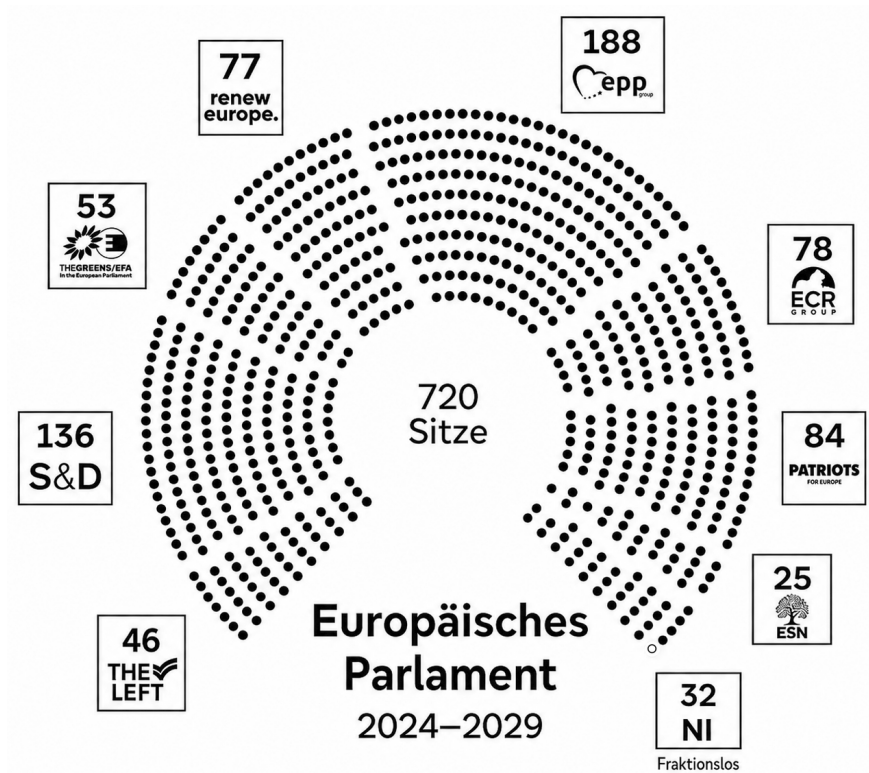
Gemeinsam mit dem Rat beschliesst das Parlament den jährlichen Haushaltsplan der Union ([Art. 314 AEUV](#)). Davon zu unterscheiden ist der mehrjährige Finanzrahmen, der die verbindlichen Obergrenzen für die Ausgaben der Union über mehrere Jahre festlegt. Er wird vom Rat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erlassen ([Art. 312 AEUV](#)). Darüber hinaus übt das Parlament eine zentrale Kontrollfunktion über die Haushaltsführung aus, indem es über die Entlastung der Kommission entscheidet. Diese Entlastungsbefugnis verleiht dem Parlament wesentlichen Einfluss auf die Finanzverwaltung der Union.

Das Europäische Parlament verfügt zudem über weitreichende Kontrollbefugnisse gegenüber den anderen Organen, insbesondere gegenüber der Kommission. Es kann Untersuchungsausschüsse einsetzen ([Art. 226 AEUV](#)) sowie parlamentarische Anfragen an die Kommission richten ([Art. 230 Abs. 2 AEUV](#)). Ein zentrales Instrument parlamentarischer Kontrolle bildet das Misstrauensvotum gegenüber der Kommission. Spricht das Parlament mit der nach [Art. 234 AEUV](#) erforderlichen Mehrheit sein Misstrauen aus, muss die Kommission geschlossen zurücktreten ([Art. 17 Abs. 8 EUV](#) i.V.m. [Art. 234 AEUV](#)).

Das Parlament ist ferner massgeblich an zentralen Personalentscheidungen beteiligt. Das Parlament wählt den vom Europäischen Rat vorgeschlagenen Präsidenten der Kommission ([Art. 17 Abs. 7 EUV](#)). Das gesamte Kollegium der Kommission bedarf sodann der Zustimmung des Parlaments, was in der Praxis durch Anhörungen der designierten Kommissionsmitglieder vorbereitet wird. Darüber hinaus wählt das Parlament den Europäischen Bürgerbeauftragten ([Art. 228 AEUV](#)) und wirkt damit an der institutionellen Ausgestaltung der Kontrolle und des Grundrechtsschutzes innerhalb der Union mit.

Die interne Arbeitsweise des Europäischen Parlaments ist durch die Arbeit der Fraktionen und Ausschüsse geprägt. Die Abgeordneten schliessen sich entsprechend ihrer politischen Ausrichtung zu Fraktionen zusammen, deren Bildung eine hinreichende politische Übereinstimmung voraussetzt. Die Fraktionen bilden die massgeblichen politischen Organisationseinheiten des Parlaments und strukturieren sowohl die politische Willensbildung als auch die parlamentarische Arbeit. Voraussetzung für die Bildung einer Fraktion sind mindestens 23 Abgeordnete; diese müssen mindestens ein Viertel der Mitgliedstaaten (derzeit sieben) vertreten. Eine Mitgliedschaft in mehr als einer Fraktion ist nicht möglich. Derzeit gibt es im Europäischen Parlament acht Fraktionen: [Fraktion der Europäischen Volkspartei \(Christdemokraten\)](#), [Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialdemokraten](#), [Fraktion Patrioten für Europa](#), [Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer](#), [Fraktion Renew](#)

Europe, Fraktion der Grünen / Freie Europäische Allianz, Fraktion Die Linke im Europäischen Parlament – GUE/NGL und Fraktion Europa der Souveränen Nationen. Die Vorbereitung der Plenararbeit erfolgt in ständigen Ausschüssen, die nach Sachgebieten gegliedert sind und die Gesetzgebungsarbeit fachlich vorbereiten. Die Zusammensetzung der Ausschüsse spiegelt die politischen Mehrheitsverhältnisse im Plenum wider.



2. Europäischer Rat

a) Auftrag und Stellung

Der Europäische Rat ist das politische Leitungsorgan der Europäischen Union. Er legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten der Union fest und bestimmt damit ihre strategische Ausrichtung ([Art. 15 Abs. 1](#)

[EUV](#)). Eine gesetzgeberische Funktion kommt ihm hingegen ausdrücklich nicht zu. Im institutionellen Gefüge der Union nimmt der Europäische Rat eine eigenständige Stellung ein. Er bildet die Schnittstelle zwischen nationaler und europäischer Politik und bündelt die politische Führungsebene der Mitgliedstaaten. Historisch entwickelte er sich aus informellen Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs und wurde erst durch den Vertrag von Lissabon ausdrücklich als Organ der Union anerkannt ([Art. 13 Abs. 1 EUV](#)).

b) Zusammensetzung

Der Europäische Rat setzt sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie seinem Präsidenten und dem Präsidenten der Europäischen Kommission zusammen ([Art. 15 Abs. 2 EUV](#)). Der Hohe Vertreter der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik nimmt an seinen Arbeiten teil. Der Europäische Rat tritt mindestens zweimal pro Halbjahr zusammen ([Art. 15 Abs. 3 EUV](#)). In der Praxis finden darüber hinaus regelmässig ausserordentliche Tagungen statt, insbesondere in Krisensituationen. Der Präsident des Europäischen Rates wird für eine Amtszeit von zweieinhalb Jahren gewählt und kann einmal wiedergewählt werden ([Art. 15 Abs. 5 EUV](#)). Anders als die übrigen Mitglieder des Europäischen Rates übt er während seiner Amtszeit kein einzelstaatliches Regierungsamt aus; [Art. 15 Abs. 6 EUV](#) schliesst die gleichzeitige Ausübung eines solchen Amtes ausdrücklich aus. Er leitet die Arbeiten des Europäischen Rates, sorgt für deren Kontinuität und fördert Konsens und Zusammenhalt unter den Mitgliedern ([Art. 15 Abs. 6 EUV](#)). Zudem vertritt er die Union auf seiner Ebene im Bereich der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik, unbeschadet der Zuständigkeiten des Hohen Vertreters.

c) Aufgaben und Befugnisse

Die zentrale Aufgabe des Europäischen Rates besteht in der Festlegung der allgemeinen politischen Leitlinien und Zielvorstellungen der Union. Die Ergebnisse seiner Tagungen werden in Form von Schlussfolgerungen veröffentlicht, die rechtlich grundsätzlich nicht verbindlich sind, jedoch erhebliche politische Steuerungswirkung entfalten. Beschlüsse des Europäischen Rates erfolgen grundsätzlich im Konsens ([Art. 15 Abs. 4 EUV](#)), d.h. einstimmig. In einzelnen Fällen sehen die Verträge abweichende Modalitäten vor; so wählt der Europäische Rat seinen Präsidenten mit qualifizierter Mehrheit ([Art. 15 Abs. 5 EUV](#)).

Besondere Bedeutung kommt dem Europäischen Rat im Bereich der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik zu. Er bestimmt die strategischen In-

teressen und Ziele der Union und legt die allgemeinen Leitlinien ihres auswärtigen Handelns fest (vgl. [Art. 22 Abs. 1](#), [Art. 24 Abs. 1](#) und [Art. 26 Abs. 1 EUV](#)). Darüber hinaus nimmt der Europäische Rat Personalentscheidungen wahr. Er schlägt dem Europäischen Parlament einen Kandidaten für das Amt des Präsidenten der Kommission vor ([Art. 17 Abs. 7 UAbs. 1 EUV](#)), ernennt den Hohen Vertreter der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik ([Art. 18 Abs. 1 EUV](#)) und wirkt an der Besetzung des Direktoriums der Europäischen Zentralbank mit ([Art. 283 Abs. 2 AEUV](#)).

d) Einordnung und Abgrenzung

Der Europäische Rat ist vom Rat der Europäischen Union zu unterscheiden. Während der Rat gemeinsam mit dem Europäischen Parlament Gesetzgebungs- und Haushaltsfunktionen wahrnimmt ([Art. 16 Abs. 1 EUV](#)), beschränkt sich der Europäische Rat auf die politische Gesamtsteuerung der Union. Er fungiert damit als strategisches Leitungsorgan, dessen Vorgaben die Tätigkeit der übrigen Organe prägen.

Die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates bilden häufig den Ausgangspunkt für konkrete Gesetzgebungsinitiativen der Kommission sowie deren spätere Umsetzung durch Parlament und Rat. Ein anschauliches Beispiel hierfür bietet die europäische Klimapolitik. In seinen Schlussfolgerungen vom 10./11. Dezember 2020 unterstützte der Europäische Rat das Ziel, die Netto-Treibhausgasemissionen der Europäischen Union bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber 1990 zu reduzieren, und forderte Parlament und Rat auf, dieses Ziel unionsrechtlich umzusetzen. Darauf aufbauend legte die Kommission insbesondere das Legislativpaket «Fit for 55» vor, das zahlreiche Vorschläge zur Anpassung des europäischen Klima- und Energierechts umfasste. In der Folge erliessen das Europäische Parlament und der Rat unter anderem die [Verordnung \(EU\) 2021/1119](#) («Europäisches Klimagesetz»), welche das Ziel der Klimaneutralität unionsrechtlich verbindlich verankerte.

3. Rat der Europäischen Union

a) Auftrag und Stellung

Der Rat der Europäischen Union vertritt die Regierungen der Mitgliedstaaten auf Unionsebene und bringt deren politische Interessen in den unionsrechtlichen Entscheidungsprozess ein ([Art. 16 Abs. 1 und 2 EUV](#)). Gemeinsam mit dem

Europäischen Parlament übt der Rat die Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnisse der Union aus. Daneben koordiniert er die Politik der Mitgliedstaaten in verschiedenen Bereichen und gestaltet die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik und fasst die erforderlichen Beschlüsse ([Art. 26 Abs. 2 EUV](#)).

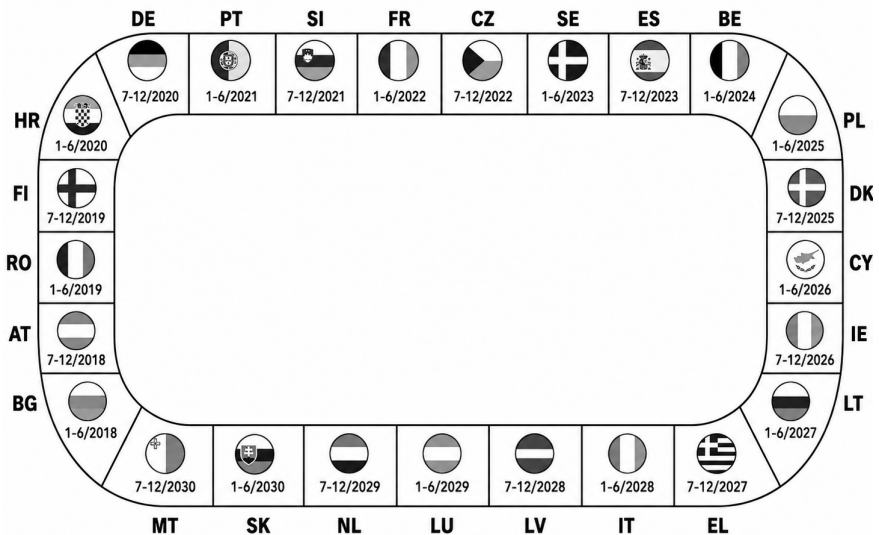
b) Zusammensetzung und Ratsformationen

Der Rat setzt sich aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats auf Ministerebene zusammen ([Art. 16 Abs. 2 EUV](#)). Die Zusammensetzung variiert dabei je nach behandeltem Sachgebiet. Werden etwa umweltpolitische Fragen behandelt, treten die Umweltminister der Mitgliedstaaten zusammen; bei finanz- und wirtschaftspolitischen Themen tagen die Wirtschafts- und Finanzminister.

Derzeit bestehen zehn Ratsformationen, etwa in den Bereichen Wirtschaft und Finanzen, Umwelt, Landwirtschaft und Fischerei, Wettbewerb, Verkehr, Energie oder Justiz und Inneres. Die konkrete Ausgestaltung der Ratsformationen erfolgt durch Beschluss des Europäischen Rates gemäss [Art. 236 AEUV](#). Allein der Rat «Allgemeine Angelegenheiten» sowie der Rat «Auswärtige Angelegenheiten» sind in den Verträgen ausdrücklich vorgesehen ([Art. 16 Abs. 6 EUV](#)). Der Rat «Allgemeine Angelegenheiten» sorgt insbesondere für die Kohärenz der Arbeiten der verschiedenen Ratsformationen und bereitet die Tagungen des Europäischen Rates vor. Der Rat «Auswärtige Angelegenheiten» gestaltet die Aussenpolitik der Union im Einklang mit den strategischen Leitlinien des Europäischen Rates und wird vom Hohen Vertreter der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik geleitet.

Der Vorsitz im Rat wird von den Mitgliedstaaten turnusmässig für jeweils sechs Monate wahrgenommen. Die Ratspräsidentschaft leitet die Sitzungen und koordiniert die Arbeiten des Rates. Seit dem Vertrag von Lissabon arbeiten jeweils drei Mitgliedstaaten im Rahmen sogenannter Trio-Präsidentschaften zusammen und erstellen gemeinsame Arbeitsprogramme für einen Zeitraum von achtzehn Monaten. Dadurch soll eine grössere Kontinuität der Ratsarbeit gewährleistet werden.

Rotierender Vorsitz im Rat der EU



c) Arbeitsweise

Die praktische Arbeit des Rates wird in erheblichem Umfang durch vorbereitende Gremien geprägt. Von zentraler Bedeutung ist dabei der Ausschuss der Ständigen Vertreter der Mitgliedstaaten (AStV bzw. COREPER (COMité des REprésentants PERmanents)), der die Tagungen des Rates vorbereitet und die Kontinuität der Ratsarbeit sicherstellt ([Art. 240 Abs. 1 AEUV](#)). Jeder Mitgliedstaat unterhält hierzu eine Ständige Vertretung bei der Europäischen Union in Brüssel. Die dort tätigen Diplomaten und Diplomaten vertreten die Positionen ihrer Regierungen und führen die laufenden Verhandlungen mit den übrigen Mitgliedstaaten sowie mit den Organen der Union.

Der COREPER tagt in zwei Formationen. Der COREPER II setzt sich aus den Ständigen Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen und behandelt insbesondere institutionelle, finanzielle sowie aussenpolitische Fragen. Der COREPER I besteht aus den stellvertretenden Ständigen Vertretern und befasst sich mit fachpolitischen und technischen Dossiers, etwa aus den Bereichen Binnenmarkt, Umwelt, Verkehr oder Sozialpolitik. Unterhalb des COREPER besteht eine Vielzahl spezialisierter Arbeitsgruppen, die sich aus Fachbeamten der Mitgliedstaaten zusammensetzen. Dort werden die meisten unionsrechtlichen Dossiers technisch vorbereitet und vorverhandelt. In der Praxis wird

ein erheblicher Teil der politischen Kompromisse bereits auf Ebene dieser Arbeitsgruppen und des COREPER erzielt, sodass formelle Beschlüsse des Rates häufig nur noch die bereits ausgehandelten Ergebnisse bestätigen.

Die Arbeitsweise des Rates ist stark konsensorientiert. Obwohl die Verträge in zahlreichen Bereichen Mehrheitsentscheidungen vorsehen, wird in der Praxis häufig versucht, möglichst breite politische Zustimmung zu erreichen. Diese Konsenskultur soll dazu beitragen, die Akzeptanz unionsrechtlicher Entscheidungen in den Mitgliedstaaten zu stärken und institutionelle Konflikte zu begrenzen.

d) Aufgaben und Befugnisse

Zu den Hauptaufgaben des Rates zählt die Mitwirkung an der Rechtsetzung der Union. Gemeinsam mit dem Europäischen Parlament bildet er den Unionsgesetzgeber und wirkt insbesondere im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren an der Verabschiedung von Verordnungen, Richtlinien und Beschlüssen mit (Art. 289, Art. 294 AEUV). Ohne Zustimmung des Rates können grundsätzlich keine legislativen Sekundärrechtsakte der Union erlassen werden. Auch im Haushaltswesen verfügt der Rat über wesentliche Befugnisse. Gemeinsam mit dem Europäischen Parlament beschliesst er den jährlichen Haushaltsplan der Union (Art. 314 AEUV). Davon zu unterscheiden ist der mehrjährige Finanzrahmen, der die verbindlichen Obergrenzen für die Ausgaben der Union über mehrere Jahre festlegt. Er wird vom Rat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments erlassen (Art. 312 AEUV).

Eine weitere Funktion kommt dem Rat im Bereich der Koordinierung nationaler Politiken zu. Dies betrifft insbesondere die Wirtschafts-, Beschäftigungs- und Sozialpolitik der Mitgliedstaaten. Im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion überwacht der Rat unter anderem die Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten und wirkt bei Verfahren wegen übermässiger Defizite mit (Art. 121 ff., Art. 126 AEUV).

Von besonderer Bedeutung ist zudem die Rolle des Rates in der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP). Auf Grundlage der strategischen Leitlinien des Europäischen Rates erlässt der Rat die erforderlichen Beschlüsse und Massnahmen im Rahmen der GASP (Art. 26 Abs. 2 EUV). Er koordiniert dabei das aussenpolitische Handeln der Mitgliedstaaten und wirkt an der Ausgestaltung der gemeinsamen sicherheits- und verteidigungspolitischen Positionen der Union mit. Darüber hinaus verfügt der Rat über verschiedene Kontroll- und Aufsichtsbefugnisse gegenüber anderen Organen und Einrichtungen der

Union. Er wirkt an Vertragsänderungsverfahren mit, nimmt bestimmte Ernennungsentscheidungen vor und kann unter den Voraussetzungen der Verträge Klage vor dem Gerichtshof der Europäischen Union erheben ([Art. 263](#) und [Art. 265 AEUV](#)).

Dem Rat obliegen schliesslich zahlreiche Personalentscheidungen innerhalb des institutionellen Systems der Union. Er ernennt unter anderem die Mitglieder des Rechnungshofes, des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie des Ausschusses der Regionen auf Grundlage der von den Mitgliedstaaten vorgeschlagenen Kandidaturen ([Art. 286 Abs. 2 AEUV](#); [Art. 302 AEUV](#); [Art. 305 AEUV](#)).

e) Beschlussfassung

Die Beschlussfassung im Rat erfolgt grundsätzlich mit qualifizierter Mehrheit ([Art. 16 Abs. 3 EUV](#)). Dieses Verfahren bildet den Regelfall der unionsrechtlichen Entscheidungsfindung und soll die Handlungsfähigkeit der Union sichern, ohne die mitgliedstaatliche Legitimation aufzugeben. Die qualifizierte Mehrheit beruht auf dem Prinzip der doppelten Mehrheit. Hiernach kommt ein Beschluss zustande, wenn ihm mindestens 55 % der Mitgliedstaaten zustimmen (15 von 27), die zugleich mindestens 65 % der Bevölkerung der Europäischen Union repräsentieren ([Art. 16 Abs. 4 EUV](#)). Handelt der Rat nicht auf Vorschlag der Kommission oder des Hohen Vertreters, gelten nach [Art. 238 Abs. 2 AEUV](#) strengere Schwellen von mindestens 72 % der Mitgliedstaaten bei unverändert 65 % der Bevölkerung. Dieses System verbindet das Prinzip der Staatengleichheit mit dem demographischen Gewicht der bevölkerungsreicheren Mitgliedstaaten. Beschlüsse können durch eine sogenannte Sperrminorität verhindert werden. Diese setzt mindestens vier Mitgliedstaaten voraus, die gemeinsam mehr als 35 % der Unionsbevölkerung vertreten ([Art. 16 Abs. 4 UAbs. 2 EUV](#)). Dadurch soll verhindert werden, dass einzelne grosse Mitgliedstaaten allein eine Blockade herbeiführen können.

Neben der qualifizierten Mehrheit sehen die Verträge in bestimmten Fällen die einfache Mehrheit vor, insbesondere bei Verfahrensfragen oder organisatorischen Entscheidungen des Rates ([Art. 238 Abs. 1 AEUV](#)). Bei einstimmig zu fassenden Beschlüssen hindern Stimmenthaltungen anwesender oder vertretener Mitglieder die Annahme des Rechtsakts nicht ([Art. 238 Abs. 4 AEUV](#)). In besonders sensiblen Politikbereichen verlangen die Verträge hingegen Einstimmigkeit. Dies betrifft namentlich die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, bestimmte Bereiche der Steuerharmonisierung, zentrale Fragen

der Sozialpolitik, die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten sowie Vertragsänderungen (Art. 31 EUV; Art. 48 EUV; Art. 49 EUV; Art. 113 AEUV). Das Einstimmigkeitserfordernis trägt dem Umstand Rechnung, dass die Mitgliedstaaten in diesen Bereichen ihre staatliche Souveränität besonders eng absichern wollen.

Die Mehrheitsregeln des Rates spiegeln damit das grundlegende Spannungsverhältnis wider, das die institutionelle Ordnung der Union insgesamt prägt. Einerseits soll die Union handlungsfähig bleiben und wirksame Entscheidungen treffen können; andererseits sollen die mitgliedstaatlichen Interessen und die staatliche Eigenständigkeit gewahrt werden. Die Beschlussfassung im Rat bildet somit einen zentralen Ausdruck des integrationspolitischen Ausgleichs zwischen supranationaler Entscheidungsfähigkeit und mitgliedstaatlicher Souveränität.

4. Europäische Kommission

a) Auftrag und Stellung

Die Europäische Kommission bildet das Exekutivorgan der Europäischen Union und nimmt innerhalb des institutionellen Systems eine besondere Stellung ein. Sie nimmt die Interessen der Union als Ganzes wahr, überwacht die Anwendung des Unionsrechts und wirkt massgeblich an der politischen und rechtlichen Weiterentwicklung der europäischen Integration mit (Art. 17 Abs. 1 EUV). Aufgrund ihrer Initiativ-, Überwachungs- und Vollzugsfunktionen gehört sie gemeinsam mit dem Europäischen Parlament und dem Rat zum institutionellen Kerngefüge der Union. Eine Besonderheit der Kommission liegt in ihrer institutionellen Unabhängigkeit. Anders als der Rat oder der Europäische Rat vertritt sie nicht die Interessen einzelner Mitgliedstaaten, sondern ist ausschliesslich dem Gesamtinteresse der Union verpflichtet. Die Mitglieder der Kommission dürfen bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben weder Weisungen von Regierungen noch von anderen Stellen entgegennehmen (Art. 17 Abs. 3 EUV; Art. 245 AEUV).

Aufgrund ihres weitreichenden Initiativrechts im Gesetzgebungsverfahren wird die Kommission häufig als «Motor der Integration» bezeichnet. Zugleich überwacht sie als «Hüterin der Verträge» die Einhaltung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten und die übrigen Organe der Union. Trotz ihrer institutionellen Unabhängigkeit ist die Kommission politisch in das institutionelle Gefüge eingebunden. Die Ernennung ihres Präsidenten sowie des gesamten

Kollegiums setzt die Zustimmung des Europäischen Parlaments voraus, dem die Kommission politisch verantwortlich ist ([Art. 17 Abs. 7 und 8 EUV](#)).

b) Zusammensetzung und Organisation

Die Europäische Kommission besteht aus einem Kollegium von derzeit 27 Kommissarinnen und Kommissaren, einschliesslich des Präsidenten der Kommission sowie des Hohen Vertreters der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik ([Art. 17 Abs. 4 EUV](#)). Zwar sieht [Art. 17 Abs. 5 EUV](#) für die Zeit ab November 2014 grundsätzlich eine Verkleinerung auf zwei Drittel der Zahl der Mitgliedstaaten vor. Der Europäische Rat hat jedoch von der ihm eingeräumten Möglichkeit Gebrauch gemacht, diese Zahl zu ändern, sodass weiterhin jeder Mitgliedstaat ein Mitglied stellt. Die Amtszeit der Kommissare beträgt fünf Jahre und entspricht der Legislaturperiode des Europäischen Parlaments.

Der Präsident der Kommission nimmt innerhalb des Kollegiums eine hervorgehobene Stellung ein. Er legt die politischen Leitlinien der Kommission fest, bestimmt ihre interne Organisation und verteilt die Zuständigkeiten unter den Kommissionsmitgliedern ([Art. 17 Abs. 6 EUV](#)). Zudem kann er während der Amtszeit Veränderungen der Ressortverteilung vornehmen und einzelne Mitglieder zum Rücktritt auffordern. Die Wahl des Kommissionspräsidenten erfolgt durch das Europäische Parlament auf Vorschlag des Europäischen Rates ([Art. 17 Abs. 7 EUV](#)). Dabei berücksichtigt der Europäische Rat das Ergebnis der Europawahlen. Nach der Wahl des Präsidenten werden die übrigen Mitglieder der Kommission im Zusammenwirken zwischen den Mitgliedstaaten, dem Rat, dem Präsidenten und dem Europäischen Parlament bestimmt. Vor ihrer Ernennung stellen sich die designierten Kommissionsmitglieder Anhörungen in den zuständigen Ausschüssen des Europäischen Parlaments. Erst nach der Zustimmung des Parlaments wird die Kommission formell ernannt.

Die Kommission gliedert sich administrativ in Generaldirektionen und weitere Dienststellen, die jeweils bestimmte Politikbereiche betreuen. Diese Verwaltungsstruktur ähnelt funktional einem ministerialen Regierungssystem. Unterstützt wird die Kommission insbesondere durch ihr Generalsekretariat, das die interne Koordination sicherstellt und die Arbeit des Kollegiums vorbereitet. Eine besondere Stellung nimmt der Hohe Vertreter der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik ein. Er ist zugleich Vizepräsident der Kommission und Vorsitzender des Rates «Auswärtige Angelegenheiten» ([Art. 18 EUV](#)). In dieser Doppelfunktion verbindet er die Tätigkeit der Kommission mit den inter-

gouvernemental geprägten Strukturen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik.

c) Aufgaben und Befugnisse

Zu den wichtigsten Aufgaben der Europäischen Kommission zählt die Einleitung von Gesetzgebungsverfahren. Nach [Art. 17 Abs. 2 EUV](#) verfügt sie grundsätzlich über das Initiativrecht für Rechtsakte der Union. Im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren gehen Gesetzgebungsvorschläge regelmässig von der Kommission aus. Dieses weitgehende Initiativmonopol verschafft ihr Einfluss auf die politische Agenda der Union und auf die inhaltliche Ausgestaltung des Unionsrechts. In einzelnen Bereichen sehen die Verträge allerdings Ausnahmen vor, in denen Rechtsakte auch auf Initiative einer Gruppe von Mitgliedstaaten oder der Europäischen Zentralbank ergehen können. Darüber hinaus überwacht die Kommission die Anwendung und Durchsetzung des Unionsrechts. Als «Hüterin der Verträge» kontrolliert sie, ob die Mitgliedstaaten ihre unionsrechtlichen Verpflichtungen erfüllen, und kann bei Verstössen Vertragsverletzungsverfahren nach [Art. 258 ff. AEUV](#) vor dem Gerichtshof der Europäischen Union einleiten. Entsprechende Vertragsverletzungsverfahren treffen in der Praxis häufig etwa die verspätete Umsetzung von Richtlinien.

Die Kommission nimmt daneben Vollzugs- und Verwaltungsaufgaben wahr. Sie erlässt unter bestimmten Voraussetzungen delegierte Rechtsakte ([Art. 290 AEUV](#)) und Durchführungsrechtsakte ([Art. 291 AEUV](#)) und sorgt für die praktische Umsetzung unionsrechtlicher Programme und Politiken. Besonders weitreichende Vollzugs- und Durchsetzungsbefugnisse besitzt die Kommission im europäischen Wettbewerbsrecht. Sie überwacht insbesondere die Einhaltung der Kartellverbote, den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen sowie staatliche Beihilfen und kann gegenüber Unternehmen verbindliche Entscheidungen treffen, Untersuchungen durchführen und erhebliche Geldbussen verhängen. In diesem Bereich nimmt die Kommission damit Funktionen wahr, die in ihrer Intensität teilweise mit denjenigen nationaler Verwaltungs- und Wettbewerbsbehörden vergleichbar sind.

Eine weitere Aufgabe betrifft die Verwaltung des Haushalts der Europäischen Union. Die Kommission ist für die Ausführung des Haushalts verantwortlich und überwacht die Verwendung der Unionsmittel in den verschiedenen Politikbereichen. Hierzu zählen insbesondere Förderprogramme, Strukturmassnahmen und gemeinsame Politikbereiche wie die Agrar- oder Kohäsionspolitik. Auch auf internationaler Ebene nimmt die Kommission wichtige

Funktionen wahr. Sie vertritt die Union nach aussen und führt insbesondere internationale Verhandlungen in Bereichen wie Handel, Klima oder Entwicklungszusammenarbeit. Dies zeigt sich etwa auch in den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Schweiz, in denen die Kommission eine zentrale Rolle bei der Aushandlung und Weiterentwicklung der bilateralen Abkommen einnimmt.

d) Arbeitsweise

Die Europäische Kommission arbeitet nach dem Prinzip der Kollegialität. Danach werden ihre Entscheidungen grundsätzlich gemeinschaftlich vom Kollegium der Kommissarinnen und Kommissare getroffen. Unabhängig von der jeweiligen Ressortzuständigkeit tragen alle Mitglieder gemeinsam die politische Verantwortung für die Beschlüsse der Kommission. Die Beschlussfassung erfolgt grundsätzlich mit der Mehrheit der Mitglieder der Kommission ([Art. 250 Abs. 1 AEUV](#)). In der Praxis wird allerdings häufig versucht, Entscheidungen im Konsens zu treffen.

Die inhaltliche Vorbereitung der Entscheidungen erfolgt überwiegend innerhalb der Generaldirektionen und Dienststellen der Kommission. Dort werden Gesetzgebungsvorschläge ausgearbeitet, Konsultationen durchgeführt sowie politische und technische Analysen erstellt. Im Rahmen des unionsrechtlichen Gesetzgebungsprozesses führt die Kommission regelmässig Konsultationen mit Mitgliedstaaten, Sachverständigen, Interessenvertretern und der Öffentlichkeit durch. Diese vorbereitenden Verfahren sollen Transparenz, Fachwissen und politische Akzeptanz fördern. Häufig veröffentlicht die Kommission dabei Grünbücher und Weissbücher, mit denen politische Handlungsoptionen vorgestellt, Diskussionen angestossen und spätere Gesetzgebungsvorhaben vorbereitet werden.

Nach ihrer Annahme durch das Kollegium werden Gesetzgebungsvorschläge dem Europäischen Parlament und dem Rat übermittelt und bilden die Grundlage des weiteren unionsrechtlichen Entscheidungsverfahrens. Die Kommission bleibt auch nach Vorlage ihrer Vorschläge in das weitere Gesetzgebungsverfahren eingebunden und wirkt insbesondere an den Kompromissfindungen zwischen Europäischem Parlament und Rat mit.

5. Gerichtshof der Europäischen Union

a) Auftrag und Stellung

Der Gerichtshof der Europäischen Union bildet die Judikative der Union und hat innerhalb des institutionellen Systems die Aufgabe, die einheitliche Auslegung des Unionsrechts sicherzustellen ([Art. 19 Abs. 1 EUV](#)). Da das Unionsrecht von den Gerichten und Behörden aller Mitgliedstaaten angewendet wird, besteht die Gefahr divergierender Auslegungen. Durch das Vorabentscheidungsverfahren nach [Art. 267 AEUV](#) stellt der Gerichtshof sicher, dass unionsrechtliche Vorschriften unionsweit möglichst einheitlich interpretiert werden. Darüber hinaus kontrolliert der Gerichtshof die Rechtmässigkeit des Handelns der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union sowie die Einhaltung unionsrechtlicher Verpflichtungen durch die Mitgliedstaaten.

b) Aufbau und Zusammensetzung

Der Gerichtshof der Europäischen Union besteht aus dem Gerichtshof (EuGH) und dem Gericht (EuG) ([Art. 19 Abs. 1 EUV](#)). Gemeinsam bilden sie das Gerichtssystem der Europäischen Union. Die Verträge eröffnen zudem die Möglichkeit, besondere Fachgerichte einzurichten ([Art. 257 AEUV](#)). Das bislang einzige Fachgericht war das Gericht für den öffentlichen Dienst der Europäischen Union, das zwischen 2005 und 2016 bestand und anschliessend wieder in das Gericht integriert wurde.

Der Gerichtshof (EuGH) bildet die oberste gerichtliche Instanz der Europäischen Union. Er setzt sich aus je einem Richter pro Mitgliedstaat zusammen ([Art. 19 Abs. 2 UAbs. 1 EUV](#)). Unterstützt wird er durch 11 Generalanwältinnen und Generalanwälte, deren Aufgabe darin besteht, in ausgewählten Verfahren unabhängige Schlussanträge vorzulegen ([Art. 252 AEUV](#)). Diese Schlussanträge sind rechtlich nicht bindend, können indes Argumentationsbedarf im betreffenden Urteil nach sich ziehen.

Das Gericht (EuG) ergänzt den Gerichtshof innerhalb des unionsgerichtlichen Systems und dient insbesondere der Entlastung des Gerichtshofs. Es entscheidet vor allem über erstinstanzliche Direktklagen. Das Gericht setzt sich aus zwei Richterinnen beziehungsweise Richtern je Mitgliedstaat zusammen und umfasst damit derzeit 54 Mitglieder.

Die Richterinnen und Richter sowie die Generalanwältinnen und Generalanwälte werden im gegenseitigen Einvernehmen der Regierungen der Mitgliedstaaten für eine Amtszeit von sechs Jahren ernannt und können wiederernannt werden ([Art. 253 AEUV](#)). Voraussetzung ist, dass sie jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten und die für die höchsten richterlichen Ämter erforderlichen Voraussetzungen erfüllen oder über anerkannte Befähigung verfügen.

Der Gerichtshof der Europäischen Union hat seinen Sitz in Luxemburg. Die Verfahrenssprachen richten sich grundsätzlich nach der Sprache des jeweiligen Ausgangsverfahrens, wobei die interne Beratung und Urteilsabfassung traditionell in französischer Sprache erfolgt.

c) Zuständigkeiten und Verfahren

Das Rechtsschutzsystem der Union umfasst verschiedene Verfahrensarten, die der Auslegung und Durchsetzung des Unionsrechts sowie der gerichtlichen Kontrolle der Organe und Mitgliedstaaten dienen. Die Zuständigkeiten verteilen sich dabei wie folgt auf den Gerichtshof (EuGH) und das Gericht (EuG):

Zu den wichtigsten Zuständigkeiten des Gerichtshofs (EuGH) zählt das Vorabentscheidungsverfahren nach [Art. 267 AEUV](#). Nationale Gerichte können (und letztinstanzliche Gerichte müssen) dem Gerichtshof Fragen zur Auslegung des Unionsrechts oder zur Gültigkeit von Handlungen der Organe der Union vorlegen. Dieses Verfahren bildet das Bindeglied zwischen nationalen Gerichten und dem Gerichtshof und trägt zur einheitlichen Anwendung und Fortentwicklung des Unionsrechts bei. Seit dem 1. Oktober 2024 ist das Gericht der Europäischen Union in bestimmten eng umgrenzten Sachbereichen ebenfalls für Vorabentscheidungsverfahren zuständig. Dies betrifft insbesondere die Mehrwertsteuer, Verbrauchsteuern, den Zollkodex, die zolltarifliche Einreihung von Waren, Fluggastrechte sowie den Emissionshandel. Der Gerichtshof bleibt indes für Vorabentscheidungsersuchen zuständig, die grundsätzliche Fragen des Primärrechts, der Grundrechte oder allgemeiner Grundsätze des Unionsrechts aufwerfen.

Von besonderer praktischer Bedeutung sind ferner Vertragsverletzungsverfahren nach [Art. 258 ff. AEUV](#). Verstösst ein Mitgliedstaat gegen Verpflichtungen aus dem Unionsrecht, kann insbesondere die Kommission den Gerichtshof anrufen. Stellt der Gerichtshof eine Vertragsverletzung fest, ist der betreffende Mitgliedstaat verpflichtet, den unionsrechtswidrigen Zustand zu besei-

tigen. Bei fortdauernden Verstößen kann der Gerichtshof finanzielle Sanktionen verhängen ([Art. 260 AEUV](#)).

Eine weitere eigenständige Zuständigkeit des Gerichtshofs bildet das Gutachtenverfahren nach [Art. 218 Abs. 11 AEUV](#). Danach kann er auf Antrag eines Mitgliedstaats, des Parlaments, des Rates oder der Kommission vorab darüber befinden, ob eine geplante völkerrechtliche Übereinkunft mit den Verträgen vereinbar ist. Fällt das Gutachten ablehnend aus, darf die Übereinkunft nur nach einer Vertragsänderung in Kraft treten. Auf diesem Weg erklärte der Gerichtshof etwa im [Gutachten 2/13](#) den Entwurf für den Beitritt der Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention für unvereinbar mit dem Unionsrecht.

Das Gericht (EuG) ist demgegenüber vor allem für Direktklagen zuständig. Hierzu zählen insbesondere Nichtigkeitsklagen nach [Art. 263 AEUV](#), Untätigkeitsklagen nach [Art. 265 AEUV](#) sowie Schadensersatzklagen nach [Art. 268](#). Von besonderer praktischer Bedeutung sind dabei Verfahren im Wettbewerbs-, Beihilfen-, Handels- und Markenrecht. Das Gericht überprüft hierbei die Rechtmässigkeit von Handlungen der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union. Gegen Entscheidungen des Gerichts kann unter bestimmten Voraussetzungen ein Rechtsmittel beim Gerichtshof eingelegt werden ([Art. 256 AEUV](#)). Der Gerichtshof beschränkt sich dabei grundsätzlich auf die Kontrolle von Rechtsfragen und sichert so die Einheitlichkeit der unionsgerichtlichen Rechtsprechung.

6. Europäische Zentralbank

a) Auftrag und Stellung

Die Europäische Zentralbank (EZB) bildet zusammen mit den nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten das Europäische System der Zentralbanken (ESZB) ([Art. 282 Abs. 1 AEUV](#)). Innerhalb des Euro-Währungsgebiets werden die EZB und die nationalen Zentralbanken als Eurosystem bezeichnet. Die EZB nimmt innerhalb des institutionellen Systems der Europäischen Union aufgrund ihrer weitreichenden Unabhängigkeit und ihrer zentralen Funktion innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion eine besondere Stellung ein und gehört zu den in [Art. 13 Abs. 1 EUV](#) ausdrücklich genannten Organen der Union.

Aufgabe der EZB ist die Gewährleistung der Preisstabilität (Art. 127 Abs. 1 AEUV). Dieses Ziel bildet den Kern der europäischen Währungsordnung. Soweit dies ohne Beeinträchtigung der Preisstabilität möglich ist, unterstützt die EZB zudem die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union. Zur Erfüllung ihrer Aufgaben verfügt die EZB über eine weitreichende institutionelle Unabhängigkeit. Weder die EZB noch die nationalen Zentralbanken oder Mitglieder ihrer Beschlussorgane dürfen Weisungen von Organen, Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, von Regierungen der Mitgliedstaaten oder anderen Stellen einholen oder entgegennehmen (Art. 130 AEUV).

b) Aufbau und Organisation

Die wichtigsten Beschlussorgane der Europäischen Zentralbank sind das Direktorium und der EZB-Rat (Art. 129 Abs. 1 AEUV, Art. 283 AEUV). Solange einzelne Mitgliedstaaten den Euro noch nicht eingeführt haben, existiert daneben der Erweiterte Rat (Art. 141 AEUV). Das Direktorium besteht aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und vier weiteren Mitgliedern. Seine Mitglieder werden vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit auf Empfehlung des Rates nach Anhörung des Europäischen Parlaments und des EZB-Rates ernannt (Art. 283 Abs. 2 AEUV). Das Direktorium führt die laufenden Geschäfte der EZB und setzt die Beschlüsse des EZB-Rates um.

Der EZB-Rat ist das Beschlussorgan der Europäischen Zentralbank. Er setzt sich aus den Mitgliedern des Direktoriums sowie den Präsidentinnen und Präsidenten der nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten zusammen, deren Währung der Euro ist. Der EZB-Rat bestimmt insbesondere die Geldpolitik der Eurozone und erlässt die hierfür erforderlichen Leitlinien und Beschlüsse. Daneben existiert auch der Erweiterte Rat, dem neben dem Präsidenten und dem Vizepräsidenten der EZB auch die Präsidentinnen und Präsidenten sämtlicher nationaler Zentralbanken der Mitgliedstaaten angehören. Seine Bedeutung liegt vor allem in koordinierenden und vorbereitenden Aufgaben innerhalb des Europäischen Systems der Zentralbanken.

Die EZB hat ihren Sitz in Frankfurt am Main. Als Organ der Union verfügt sie über eigene Rechtspersönlichkeit und kann insbesondere Rechtsakte erlassen, Verträge abschliessen und vor Gericht auftreten.

c) Aufgaben und Befugnisse

Zu den wesentlichen Aufgaben der Europäischen Zentralbank gehört die Festlegung und Durchführung der Geldpolitik für die Mitgliedstaaten der Eurozone ([Art. 127 Abs. 2 AEUV](#)). Hierzu zählen insbesondere die Steuerung der Geldmenge sowie die Festsetzung zentraler Zinssätze. Die EZB beeinflusst dadurch massgeblich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen innerhalb der Wirtschafts- und Währungsunion. Darüber hinaus führt die EZB Devisengeschäfte durch, verwaltet die offiziellen Währungsreserven der Mitgliedstaaten und fördert das reibungslose Funktionieren der Zahlungssysteme ([Art. 127 Abs. 2 AEUV](#)). Sie besitzt zudem das ausschliessliche Recht, die Ausgabe von Euro-Banknoten innerhalb der Union zu genehmigen ([Art. 128 AEUV](#)).

Die EZB nimmt zudem eine zentrale Funktion im Bereich der europäischen Bankenaufsicht wahr. Im Rahmen des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (Single Supervisory Mechanism, SSM) überwacht sie seit 2014 bedeutende Kreditinstitute innerhalb der Bankenunion und arbeitet dabei eng mit den nationalen Aufsichtsbehörden zusammen. Die EZB erfüllt damit nicht mehr nur geldpolitische, sondern zunehmend auch regulatorische und aufsichtsrechtliche Aufgaben.

7. Europäischer Rechnungshof

a) Auftrag und Stellung

Der Europäische Rechnungshof nimmt innerhalb der Europäischen Union die Funktion der externen Finanzkontrolle wahr. Seine Aufgabe besteht darin, die Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Einnahmen und Ausgaben der Union zu prüfen ([Art. 285 AEUV](#)). Im Unterschied zu nationalen Rechnungshöfen verfügt der Europäische Rechnungshof grundsätzlich nicht über unmittelbare Sanktions- oder Weisungsbefugnisse gegenüber den Organen oder Mitgliedstaaten. Seine Bedeutung liegt vielmehr in der unabhängigen Kontrolle der Verwendung von Unionsmitteln sowie in der Aufdeckung finanzieller Unregelmässigkeiten und struktureller Mängel innerhalb der Haushaltsführung der Union.

b) Aufbau und Organisation

Der Europäische Rechnungshof hat seinen Sitz in Luxemburg. Er setzt sich aus je einem Mitglied pro Mitgliedstaat zusammen ([Art. 286 Abs. 1 AEUV](#)). Die Mitglieder werden vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments für eine Amtszeit von sechs Jahren ernannt und können wiederernannt werden ([Art. 286 Abs. 2 AEUV](#)). Sie müssen für die Ausübung ihres Amtes besonders qualifiziert sein und jede Gewähr für Unabhängigkeit bieten. Die Mitglieder des Rechnungshofs handeln bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unabhängig und dürfen weder Weisungen von Regierungen noch von anderen Stellen entgegennehmen. Der Rechnungshof wählt aus seiner Mitte einen Präsidenten für eine Amtszeit von drei Jahren, der die Arbeiten des Organs koordiniert und nach aussen vertritt.

Organisatorisch gliedert sich der Rechnungshof in verschiedene Prüfungskammern, die jeweils bestimmte Politik- und Ausgabenbereiche betreuen. Unterstützt wird die Tätigkeit des Rechnungshofs durch Prüfungs- und Verwaltungspersonal mit finanz-, wirtschafts- und verwaltungsrechtlicher Fachkompetenz.

c) Aufgaben und Befugnisse

Aufgabe des Rechnungshofs ist die Prüfung der Einnahmen und Ausgaben der Europäischen Union ([Art. 287 AEUV](#)). Er kontrolliert insbesondere, ob die finanziellen Mittel der Union rechtmässig, ordnungsgemäss und wirtschaftlich verwendet werden. Die Prüfung erstreckt sich sowohl auf die Organe und Einrichtungen der Union als auch auf die Verwendung von Unionsmitteln in den Mitgliedstaaten. Von besonderer Bedeutung ist die jährliche Prüfung des Haushaltsvollzugs der Union. Der Rechnungshof erstellt hierzu einen Jahresbericht sowie eine sogenannte Zuverlässigkeitserklärung, in welcher er die Ordnungsmässigkeit und Zuverlässigkeit der Rechnungsführung beurteilt. Diese Berichte bilden eine wichtige Grundlage für die Entlastung der Kommission durch das Europäische Parlament im Rahmen des Haushaltsverfahrens.

Ferner veröffentlicht der Rechnungshof Sonderberichte zu einzelnen Politikbereichen oder Förderprogrammen der Union. Gegenstand solcher Prüfungen sind etwa die Verwendung von Agrarsubventionen, die Finanzierung von Infrastrukturprojekten oder die Wirksamkeit unionsrechtlicher Fördermassnahmen. Zur Wahrnehmung seiner Aufgaben verfügt der Rechnungshof über umfassende Prüfungsrechte. Die Organe der Union sowie die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten sind verpflichtet, ihm die erforderlichen Informationen

und Unterlagen zur Verfügung zu stellen ([Art. 287 Abs. 3 AEUV](#)). Der Rechnungshof arbeitet dabei eng mit nationalen Rechnungskontrollbehörden zusammen.

II. Agenturen

Neben den in [Art. 13 EUV](#) genannten Organen verfügt die Union über spezialisierte Agenturen, die administrative, technische und regulatorische Aufgaben in verschiedenen Politikbereichen wahrnehmen.

1. Begriff, Entstehung und Funktion

Die Agenturen der Europäischen Union sind spezialisierte Einrichtungen, die durch Sekundärrecht errichtet werden und bestimmte fachliche, administrative oder operative Aufgaben innerhalb des unionsrechtlichen Systems wahrnehmen. Anders als die in [Art. 13 Abs. 1 EUV](#) abschliessend aufgezählten Organe gehören sie nicht zum institutionellen Kern der Union; sie sind eigenständige Einrichtungen, die regelmässig über eine eigene Rechtspersönlichkeit verfügen.

Die Entstehung der Agenturen steht in Zusammenhang mit der fortschreitenden Ausdifferenzierung des Unionsrechts. Mit der zunehmenden Erweiterung der Tätigkeitsbereiche der Union entstand ein wachsender Bedarf nach spezialisierten Einrichtungen, die über besondere technische, wissenschaftliche oder regulatorische Expertise verfügen, welche nicht mehr ausschliesslich bei der Europäischen Kommission angesiedelt werden kann. Die ersten Agenturen entstanden bereits in den 1970er Jahren, ihre Zahl und Bedeutung nahmen jedoch insbesondere seit den 1990er Jahren erheblich zu. Heute bestehen zahlreiche Agenturen, die in verschiedenen Mitgliedstaaten angesiedelt sind. Sie sind in zahlreichen Gebieten des Unionsrechts tätig, etwa im Gesundheitswesen, im Finanzmarktrecht, in der Luftfahrt, im Grenzschutz, im Datenschutz oder in der polizeilichen Zusammenarbeit.

2. Aufgaben, Typen und Beispiele

Die Agenturen der Europäischen Union erfüllen sehr unterschiedliche Funktionen innerhalb des unionsrechtlichen Verwaltungs- und Regulierungssystems. Ihre Aufgaben reichen von wissenschaftlicher Beratung und Datener-

hebung über Koordinierungs- und Unterstützungsfunktionen bis hin zu operativen und aufsichtsrechtlichen Tätigkeiten. Nach ihrer Funktion lassen sich mehrere Gruppen unterscheiden.

Einen wichtigen Bereich bilden die dezentralisierten Agenturen, die die Organe der Union und die Mitgliedstaaten durch technische, wissenschaftliche oder regulatorische Expertise unterstützen, Daten erheben und analysieren, Berichte erstellen oder die Zusammenarbeit nationaler Behörden koordinieren. Im Gesundheitsbereich bewertet und überwacht die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) Arzneimittel und spielt eine zentrale Rolle bei Zulassungsverfahren, während die Europäische Umweltagentur (EEA) Daten zum Zustand der Umwelt in Europa erhebt und veröffentlicht.

Daneben bestehen Agenturen mit operativen Aufgaben, die die praktische Umsetzung unionsrechtlicher Politiken unterstützen. Die Europäische Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex) unterstützt die Mitgliedstaaten beim Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raums und koordiniert das europäische Grenzmanagement; insbesondere seit der Migrationskrise hat ihre praktische und politische Bedeutung erheblich zugenommen. Europol nimmt Koordinierungs- und Unterstützungsaufgaben in der grenzüberschreitenden polizeilichen Zusammenarbeit wahr und fördert namentlich den Informationsaustausch sowie die Bekämpfung schwerer und organisierter Kriminalität.

Eine weitere Gruppe bilden Agenturen mit regulatorischen oder aufsichtsrechtlichen Aufgaben, die teilweise über weitreichende Befugnisse innerhalb spezialisierter Regulierungsbereiche verfügen. Die Europäische Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) trägt zur Koordinierung und Vereinheitlichung der europäischen Finanzaufsicht bei und verfügt in bestimmten Bereichen über eigene Entscheidungs- und Aufsichtsbefugnisse. Im Bereich der Luftverkehrssicherheit nimmt die Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA) regulatorische Aufgaben wahr, während eu-LISA zentrale Informationssysteme der Union in den Bereichen Migration, Grenzschutz und Sicherheit betreibt.

Von diesen dauerhaft eingerichteten Agenturen zu unterscheiden sind die Exekutivagenturen, die von der Europäischen Kommission zur Verwaltung und Durchführung temporärer Förder- und Aktionsprogramme eingesetzt werden und vor allem administrative und finanzielle Aufgaben unter der Aufsicht der Kommission übernehmen. Beispiele sind die Europäische Exekutivagentur für Bildung und Kultur (EACEA), die Programme wie Erasmus+ verwaltet, sowie die Exekutivagentur für Klima, Infrastruktur und Umwelt (CINEA), die Förderprogramme im Bereich der Klima- und Infrastrukturpolitik betreut.

Im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestehen schliesslich einzelne Agenturen wie die Europäische Verteidigungsagentur (EDA) und das Satellitenzentrum der Europäischen Union (SatCen), die die Mitgliedstaaten und die Organe in sicherheits- und verteidigungspolitischen Fragen unterstützen.

Auch Drittstaaten können unter bestimmten Voraussetzungen mit Agenturen der Europäischen Union zusammenarbeiten oder an einzelnen Tätigkeiten beteiligt werden. Für die Schweiz bestehen je nach Politikbereich unterschiedliche Formen der Einbindung. Besonders weitgehend ist die Beteiligung im Bereich der Luftverkehrssicherheit über die Agentur der Europäischen Union für Flugsicherheit (EASA) sowie im Bereich des Schengen-Aussengrenzmanagements mit Bezug zu Frontex. Daneben bestehen Kooperationsformen, etwa in der polizeilichen Zusammenarbeit mit Europol oder der Finanzmarktaufsicht mit ESMA. Regelmässig verfügt die Schweiz dabei jedoch über keine formellen Mitentscheidungsrechte innerhalb der betreffenden Einrichtungen.

3. Legitimation der Agenturen

Die zunehmende Bedeutung der Agenturen wirft Fragen nach ihrer demokratischen Legitimation auf. Agenturen werden regelmässig durch sekundärrechtliche Rechtsakte errichtet, die auf spezifische Sachkompetenzen in den Verträgen gestützt sind. Ausdrückliche Regelungen zur Stellung und zu den Befugnissen von Agenturen enthalten die Gründungsverträge nicht. Unklar ist daher, in welchem Umfang Aufgaben und Entscheidungsbefugnisse von den Organen der Union auf Agenturen übertragen werden dürfen. Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die *Meroni-Rechtsprechung* des Gerichtshofs (*Meroni/Hohe Behörde*, [Rs. 9/56](#) und [10/56](#)). Der EuGH stellte in dieser Entscheidung fest, dass Agenturen grundsätzlich keine weitreichenden politischen Ermessensentscheidungen übertragen werden dürfen, da dies das institutionelle Gleichgewicht der Verträge beeinträchtigen könnte. Zulässig sei nur die Übertragung klar begrenzter technischer oder fachlicher Aufgaben unter hinreichender Kontrolle der zuständigen Organe. Diese Grundsätze hat der Gerichtshof im *ESMA-Urteil* (*Vereinigtes Königreich/Parlament und Rat*, [Rs. C-270/12](#)) präzisiert. Danach dürfen Agenturen eigene, auch verbindliche Entscheidungsbefugnisse ausüben, sofern diese eng umgrenzt, an objektive Kriterien gebunden und dadurch gerichtlich überprüfbar sind; unzulässig bleibt allein die Einräumung eines weiten, politisch gestaltenden Ermessens.

III. Sonstige Einrichtungen

Neben den Organen und Agenturen der Europäischen Union umfasst das institutionelle System weitere Einrichtungen, die beratende und weitere spezifische Funktionen innerhalb der Union wahrnehmen.

1. Wirtschafts- und Sozialausschuss

Der Wirtschafts- und Sozialausschuss (WSA) ist eine beratende Einrichtung die die Vertretung organisierter gesellschaftlicher Interessen im Wirtschaftsleben sicherstellen soll ([Art. 300 Abs. 1 AEUV](#)). Er setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern der Arbeitgeberverbände, der Arbeitnehmer sowie weiterer gesellschaftlicher Gruppen zusammen ([Art. 300 Abs. 2 AEUV](#)). Die Aufgabe des Ausschusses besteht in der Beratung der Organe der Union, insbesondere des Europäischen Parlaments, des Rates und der Europäischen Kommission. In bestimmten Bereichen sehen die Verträge eine obligatorische Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses vor; daneben kann er auch fakultativ konsultiert werden oder Stellungnahmen aus eigener Initiative abgeben ([Art. 304 AEUV](#)). Seine Stellungnahmen sind rechtlich nicht bindend, dienen jedoch der Einbindung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessen in den unionsrechtlichen Entscheidungsprozess. Er soll dazu beitragen, die Verbindung zwischen den Organen der Union und der organisierten Zivilgesellschaft zu stärken und unterschiedliche gesellschaftliche Interessen in die europäische Politikgestaltung einzubringen.

2. Ausschuss der Regionen

Der Ausschuss der Regionen (AdR) ist eine beratende Einrichtung, die die Interessen der regionalen und lokalen Gebietskörperschaften innerhalb der Union repräsentiert ([Art. 300 Abs. 1 und 3 AEUV](#)). Er setzt sich aus Vertreterinnen und Vertretern regionaler und kommunaler Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten zusammen, die entweder ein auf Wahlen beruhendes Mandat innehaben oder einer gewählten Versammlung politisch verantwortlich sind ([Art. 300 Abs. 3 AEUV](#)). Der Ausschuss der Regionen wird insbesondere in Politikbereichen angehört, welche die regionale oder lokale Ebene besonders betreffen, etwa in den Bereichen Kohäsionspolitik, Verkehr, Umwelt, Bildung oder öffentliche Gesundheit. In bestimmten Fällen ist seine Anhörung unionsrechtlich vorgeschrieben; daneben kann er Stellungnahmen aus eigener Initiative abgeben ([Art. 307 AEUV](#)). Seine Stellungnahmen sind rechtlich nicht

bindend, sollen jedoch die Perspektive der Regionen und Gemeinden in den unionsrechtlichen Entscheidungsprozess einbringen. Der Ausschuss der Regionen spiegelt die Bedeutung regionaler und lokaler Ebenen innerhalb der Europäischen Union wider. Zugleich steht seine Tätigkeit in engem Zusammenhang mit dem Subsidiaritätsprinzip, wonach Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden sollen. Zur Wahrung dieses Prinzips kann er gegen Gesetzgebungsakte, für deren Erlass seine Anhörung vorgeschrieben ist, vor dem Gerichtshof Klage wegen Verletzung der Subsidiarität erheben (Art. 8 des Protokolls Nr. 2).

3. Europäische Investitionsbank

Die Europäische Investitionsbank (EIB) ist die Finanzierungsinstitution der Europäischen Union und besitzt eigene Rechtspersönlichkeit (Art. 308 AEUV). Ihre Aufgabe besteht insbesondere darin, durch die Gewährung von Darlehen und Garantien zur ausgewogenen Entwicklung des Binnenmarkts und zur Verwirklichung der Ziele der Union beizutragen (Art. 309 AEUV). Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sind zugleich die Anteilseigner der Bank. Die Europäische Investitionsbank finanziert insbesondere Projekte in den Bereichen Infrastruktur, Energie, Innovation, Klimaschutz, Digitalisierung sowie regionale Entwicklung. Ein besonderer Schwerpunkt liegt auf der Förderung wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Kohäsion innerhalb der Europäischen Union. Darüber hinaus unterstützt die EIB auch Projekte ausserhalb der Union im Rahmen der europäischen Aussen- und Entwicklungspolitik.

4. Europäischer Bürgerbeauftragter

Der Europäische Bürgerbeauftragte, häufig auch Europäischer Ombudsmann genannt, ist für die Untersuchung von Missständen in der Verwaltungstätigkeit der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union zuständig (Art. 228 AEUV). Er wird vom Europäischen Parlament für dessen Wahlperiode gewählt und übt seine Tätigkeit unabhängig aus. Bürgerinnen und Bürger der Europäischen Union sowie natürliche und juristische Personen mit Wohnsitz oder Sitz in einem Mitgliedstaat können Beschwerden beim Ombudsmann einreichen. Gegenstand solcher Beschwerden können insbesondere Fälle mangelhafter Verwaltung, fehlender Transparenz, unangemessener Verzögerungen oder Verstösse gegen Grundsätze guter Verwaltung sein.

Der Ombudsmann verfügt zwar nicht über verbindliche Entscheidungs- oder Sanktionsbefugnisse, kann jedoch Untersuchungen durchführen, Empfehlungen abgeben und auf Missstände aufmerksam machen. Seine Tätigkeit dient insbesondere der Transparenz, der Bürgernähe und der Kontrolle der Unionsverwaltung.

5. Europäischer Datenschutzbeauftragter

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) überwacht die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union ([Art. 16 Abs. 2 AEUV](#); [Verordnung \(EU\) 2018/1725](#)). Seine Aufgabe besteht insbesondere darin, die Einhaltung der unionsrechtlichen Datenschutzvorschriften sicherzustellen und den Schutz der Grundrechte natürlicher Personen im Bereich des Datenschutzes zu gewährleisten. Der Europäische Datenschutzbeauftragte verfügt über Kontroll-, Untersuchungs- und Beratungsbefugnisse. Er kann Beschwerden untersuchen, Empfehlungen abgeben sowie die Organe und Einrichtungen der Union in datenschutzrechtlichen Fragen beraten. Zudem arbeitet er mit nationalen Datenschutzbehörden zusammen und wirkt an der Fortentwicklung des europäischen Datenschutzrechts mit. Die Bedeutung des Europäischen Datenschutzbeauftragten hat mit der zunehmenden Digitalisierung sowie der wachsenden Verarbeitung personenbezogener Daten innerhalb der Europäischen Union erheblich zugenommen. Er bildet heute einen wichtigen Bestandteil des unionsrechtlichen Systems des Daten- und Grundrechtsschutzes.

6. Europäische Staatsanwaltschaft

Die Europäische Staatsanwaltschaft (EuStA) ist die erste supranationale Strafverfolgungsbehörde der Union mit eigenen Ermittlungs- und Anklagebefugnissen. Da im Rat keine Einstimmigkeit erreicht werden konnte, wurde sie auf der Grundlage von [Art. 86 AEUV](#) im Wege der verstärkten Zusammenarbeit errichtet ([Verordnung \(EU\) 2017/1939](#)); sie nahm ihre Tätigkeit am 1. Juni 2021 auf. Derzeit nehmen 24 der 27 Mitgliedstaaten teil.

Ihre Zuständigkeit ist auf Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union beschränkt, insbesondere Betrug, Korruption und grenzüberschreitenden Mehrwertsteuerbetrug oberhalb bestimmter Schwellenwerte. Innerhalb dieses Bereichs kann sie eigenständig ermitteln, Anklage erheben und die Strafverfolgung vor den nationalen Gerichten wahrnehmen. Sie ist zweistufig

aufgebaut, mit einer zentralen Ebene in Luxemburg und Delegierten Europäischen Staatsanwälten in den teilnehmenden Mitgliedstaaten. Damit verbindet sie europäische und nationale Strafverfolgung und schliesst eine Lücke, die zuvor bestand, weil Einrichtungen wie Europol, Eurojust und das Betrugsbekämpfungsamt OLAF selbst keine strafrechtlichen Ermittlungen führen können.

Wiederholungsfragen

1. **Welche Aussage beschreibt die institutionelle Ordnung der Europäischen Union am zutreffendsten?**
 - a) Sie folgt einer strikten Trennung von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung.
 - b) Sie beruht im Wesentlichen auf der Zusammenarbeit der Regierungen der Mitgliedstaaten.
 - c) Sie überträgt die Gesetzgebungsfunktion allein dem Europäischen Parlament.
 - d) Sie verbindet supranationale und mitgliedstaatliche Elemente in einem eigenständigen institutionellen System.
2. **Welches Organ repräsentiert unmittelbar die Unionsbürgerinnen und -bürger?**
 - a) Europäischer Rat.
 - b) Europäisches Parlament.
 - c) Rat der Europäischen Union.
 - d) Europäische Kommission.
3. **Welches Organ legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten der Union fest?**
 - a) Europäische Kommission.
 - b) Rat der Europäischen Union.
 - c) Europäischer Rat.
 - d) Europäisches Parlament.
4. **Welche Aussage zum Europäischen Rat trifft zu?**
 - a) Er besitzt grundsätzlich keine gesetzgeberische Funktion.
 - b) Er beschliesst gemeinsam mit dem Europäischen Parlament die Gesetzgebung der Union.
 - c) Er übt die Haushaltsfunktion gemeinsam mit dem Rat der Europäischen Union aus.
 - d) Er verfügt grundsätzlich über das Initiativrecht für Gesetzgebungsakte.
5. **Wer leitet den Rat «Auswärtige Angelegenheiten»?**
 - a) Der Präsident des Europäischen Rates.
 - b) Der jeweilige Vorsitzstaat der Ratspräsidentschaft.

- c) Der Hohe Vertreter der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik.
- d) Der Präsident der Europäischen Kommission.

6. Welche Aussage zur qualifizierten Mehrheit im Rat ist richtig?

- a) Jeder Mitgliedstaat verfügt unabhängig von seiner Bevölkerungszahl über dasselbe Stimmengewicht.
- b) Sie setzt grundsätzlich die Zustimmung von zwei Dritteln der Mitgliedstaaten voraus.
- c) Sie kommt nur zur Anwendung, wenn das Europäische Parlament zuvor zugestimmt hat.
- d) Sie kombiniert die Zahl der zustimmenden Mitgliedstaaten mit ihrem Anteil an der Unionsbevölkerung.

7. Welche Funktion kommt dem COREPER hauptsächlich zu?

- a) Kontrolle der Durchführung des Unionshaushalts.
- b) Vorbereitung der Arbeiten des Rates.
- c) Vorbereitung der Plenarsitzungen des Europäischen Parlaments.
- d) Koordinierung der Arbeit der Europäischen Kommission.

8. Welches Organ verfügt grundsätzlich über das Initiativrecht im Gesetzgebungsverfahren?

- a) Europäische Kommission.
- b) Europäisches Parlament.
- c) Rat der Europäischen Union.
- d) Europäischer Rat.

9. Was bedeutet die Bezeichnung der Kommission als «Hüterin der Verträge»?

- a) Sie entscheidet letztverbindlich über die Auslegung des Primärrechts.
- b) Sie beschliesst Änderungen der Gründungsverträge.
- c) Sie kontrolliert die Rechtmässigkeit der Urteile nationaler Gerichte.
- d) Sie überwacht die Einhaltung des Unionsrechts und kann Vertragsverletzungsverfahren einleiten.

10. Welche Aussage zur Ernennung der Europäischen Kommission trifft zu?

- a) Der Präsident der Kommission wird vom Europäischen Rat ernannt und bedarf keiner Zustimmung des Europäischen Parlaments.
- b) Die Kommissionsmitglieder werden unmittelbar von den Regierungen ihrer jeweiligen Mitgliedstaaten ernannt.

- c) Der Präsident der Kommission wird auf Vorschlag des Europäischen Rates vom Europäischen Parlament gewählt; auch das gesamte Kollegium bedarf der Zustimmung des Parlaments.
- d) Das Europäische Parlament bestimmt den Präsidenten und die übrigen Mitglieder der Kommission ohne Mitwirkung anderer Organe.

11. Welche Aufgabe gehört besonders zur Tätigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union?

- a) Sicherung der einheitlichen Auslegung und Anwendung des Unionsrechts.
- b) Kontrolle der Wirtschaftlichkeit des Unionshaushalts.
- c) Festlegung der politischen Prioritäten der Union.
- d) Ausarbeitung von Gesetzgebungsvorschlägen.

12. Welches Verfahren dient besonders der einheitlichen Auslegung des Unionsrechts?

- a) Vertragsverletzungsverfahren.
- b) Vorabentscheidungsverfahren.
- c) Nichtigkeitsklage.
- d) Gutachtenverfahren.

13. Welche Aussage zu den Befugnissen des Europäischen Parlaments trifft zu?

- a) Es besitzt ein allgemeines Recht, Gesetzgebungsvorschläge unmittelbar einzubringen.
- b) Es bestimmt allein über die Zusammensetzung der Europäischen Kommission.
- c) Es übt gemeinsam mit dem Rat Gesetzgebungs- und Haushaltsbefugnisse aus.
- d) Es legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten der Union verbindlich fest.

14. Welches Organ ist vornehmlich für die Geldpolitik der Eurozone zuständig?

- a) Europäische Investitionsbank.
- b) Europäische Zentralbank.
- c) Rat der Europäischen Union.
- d) Europäische Kommission.

15. Welche Aufgabe nimmt der Europäische Rechnungshof wahr?

- a) Er beschliesst gemeinsam mit dem Parlament den Haushaltsplan der Union.

- b) Er überwacht die Geldpolitik der Europäischen Zentralbank.
- c) Er genehmigt die Haushalte der Mitgliedstaaten im Rahmen der Wirtschafts- und Währungsunion.
- d) Er kontrolliert insbesondere Rechtmässigkeit, Ordnungsmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Einnahmen und Ausgaben der Union.

16. Welche Aussage zu den Agenturen der Europäischen Union trifft zu?

- a) Sie nehmen spezialisierte fachliche, administrative, regulatorische oder operative Aufgaben wahr.
- b) Sie gehören sämtlich zu den in Art. 13 EUV genannten Organen der Union.
- c) Sie werden grundsätzlich unmittelbar durch die Verträge errichtet.
- d) Sie verfügen grundsätzlich über dieselben politischen Entscheidungsbefugnisse wie die Kommission.

17. Welche Aussage entspricht den Grundsätzen der Meroni-Rechtsprechung?

- a) Agenturen dürfen politische Grundentscheidungen anstelle der Unionsorgane treffen, sofern das Parlament zustimmt.
- b) Die Übertragung weitreichender politischer Ermessensspielräume auf Agenturen ist begrenzt.
- c) Agenturen dürfen nur beratende, aber keine verbindlichen Entscheidungen treffen.
- d) Entscheidungsbefugnisse dürfen Agenturen nur übertragen werden, wenn sie unmittelbar in den Verträgen vorgesehen sind.

18. Welche Agentur unterstützt insbesondere den Schutz der Aussengrenzen des Schengen-Raums?

- a) Europol.
- b) eu-LISA.
- c) Europäische Verteidigungsagentur.
- d) Frontex.

19. Welche Funktion erfüllt der Wirtschafts- und Sozialausschuss?

- a) Er berät die Unionsorgane unter Einbezug organisierter wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Interessen.
- b) Er vertritt die regionalen und kommunalen Gebietskörperschaften der Mitgliedstaaten.
- c) Er kontrolliert die Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Unionsmitteln.
- d) Er überwacht die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Unionsorgane.

20. Der Ausschuss der Regionen repräsentiert insbesondere:

- a) die nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten.
- b) Arbeitgeber-, Arbeitnehmer- und sonstige gesellschaftliche Organisationen.
- c) regionale und lokale Gebietskörperschaften.
- d) die nationalen Regierungen innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens.

21. Welche Aussage zur Europäischen Investitionsbank trifft zu?

- a) Sie legt gemeinsam mit der Europäischen Zentralbank die Geldpolitik der Eurozone fest.
- b) Sie kontrolliert die ordnungsgemäße Verwendung des Unionshaushalts.
- c) Sie beaufsichtigt unmittelbar die bedeutenden Kreditinstitute der Eurozone.
- d) Sie finanziert durch Darlehen und Garantien Projekte zur Förderung der Ziele der Union.

22. Welche Aufgabe erfüllt der Europäische Bürgerbeauftragte?

- a) Er untersucht Missstände in der Verwaltungstätigkeit der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union.
- b) Er kontrolliert die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Unionsorgane.
- c) Er überwacht die Einhaltung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten.
- d) Er prüft die Rechtmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Verwendung von Unionsmitteln.

23. Auf welchem Weg wurde die Europäische Staatsanwaltschaft errichtet?

- a) Durch eine Änderung der Gründungsverträge nach Art. 48 EUV.
- b) Durch einen einstimmigen Beschluss aller Mitgliedstaaten ausserhalb des Unionsrechts.
- c) Im Wege der verstärkten Zusammenarbeit auf Grundlage von Art. 86 AEUV.
- d) Durch einen Beschluss der Europäischen Kommission mit Zustimmung des Europäischen Parlaments.

24. Welche Aufgabe nimmt der Europäische Datenschutzbeauftragte wahr?

- a) Er koordiniert die nationalen Datenschutzbehörden bei der Anwendung der Datenschutz-Grundverordnung.

- b) Er überwacht die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union.
- c) Er entscheidet über Beschwerden gegen Datenschutzentscheidungen nationaler Gerichte.
- d) Er erlässt die datenschutzrechtlichen Vorschriften für die Mitgliedstaaten.

Lösungen

1 d), 2 b), 3 c), 4 a), 5 c), 6 d), 7 b), 8 a), 9 d), 10 c), 11 a), 12 b), 13 c), 14 b), 15 d), 16 a), 17 b), 18 d), 19 a), 20 c), 21 d), 22 a), 23 c), 24 b)

D.
Rechtssystem
der EU

Inhalt

I.	Grundprinzipien	115
1.	Autonomie der Unionsrechtsordnung	115
2.	Supranationalität	115
3.	Vorrang des EU-Rechts	116
4.	Unmittelbare Wirkung des Unionsrechts	117
5.	Loyalitätsprinzip	117
II.	Rechtsquellen	118
1.	Primärrecht	119
2.	Sekundärrecht	121
a)	Verordnungen	122
b)	Richtlinien	122
c)	Beschlüsse	123
d)	Empfehlungen und Stellungnahmen	123
3.	Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte der Kommission	123
4.	Mitteilungen, Grün- und Weissbücher	124
5.	Neufassung, Kodifizierung und Konsolidierung revidierter Rechtsakte	125
6.	Besondere Handlungsformen im Rahmen der GASP	125
III.	Rechtsetzungsverfahren	126
1.	Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	127
2.	Besondere Gesetzgebungsverfahren	129
3.	Trilogverfahren als informelle Verhandlungspraxis	129
4.	Mitwirkung der nationalen Parlamente	130
5.	Formvorschriften	131
IV.	Vollzug	132
1.	Grundlagen	132
2.	Direkter Vollzug durch Organe der EU	132
3.	Indirekter Vollzug durch Mitgliedstaaten	133
V.	Rechtsschutz	134
1.	Verfahren gegen Mitgliedstaaten	135
2.	Verfahren gegen Unionsorgane	136
a)	Nichtigkeitsklage	136
b)	Untätigkeitsklage	137
c)	Schadenersatzklage	137
3.	Vorabentscheidungsverfahren	138
4.	Vollstreckung	139
VI.	Wiederholungsfragen	140

I. Grundprinzipien

Der Unionsrechtsordnung liegen verschiedene Grundprinzipien zugrunde, welche ihre Eigenständigkeit, ihre Wirksamkeit sowie ihr Verhältnis zu den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten prägen. Sie bestimmen insbesondere, wie Unionsrecht innerhalb der Mitgliedstaaten wirkt, welchen Rang es im Verhältnis zum nationalen Recht einnimmt und welche Verpflichtungen sich hieraus für die Mitgliedstaaten ergeben. Viele dieser Prinzipien wurden durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union bereits früh entwickelt. Der Gerichtshof trug damit wesentlich zur Herausbildung einer eigenständigen supranationalen Rechtsordnung bei, die sich in wesentlichen Punkten vom klassischen Völkerrecht unterscheidet.

1. Autonomie der Unionsrechtsordnung

Der Grundsatz der Autonomie der Unionsrechtsordnung beschreibt die unabhängige und eigenständige Natur des EU-Rechts, die es sowohl vom nationalen Recht der Mitgliedstaaten als auch vom klassischen Völkerrecht unterscheidet. Diese Unabhängigkeit bedeutet, dass die Rechtsordnung der EU nicht lediglich eine Ableitung nationaler oder internationaler Normen ist, sondern eine eigene Systematik besitzt und unabhängig vom nationalen Recht der Mitgliedstaaten angewendet wird. Dies hat der EuGH in der Entscheidung *Costa/E.N.E.L.* (Rs. 6/64) bestätigt. In dem zugrundeliegenden Fall verweigerte Flaminio Costa, Aktionär des verstaatlichten Elektrizitätsunternehmens ENEL, die Zahlung seiner Stromrechnung und machte geltend, dass der Verstaatlichung zugrundeliegende italienische Gesetz verstosse gegen mehrere Bestimmungen des EWG-Vertrags, darunter das Diskriminierungsverbot und die Regeln über staatliche Monopole. Der EuGH stellte fest, dass der EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen hat, die integraler Bestandteil der innerstaatlichen Rechtsordnungen geworden ist. Diese Unionsrechtsordnung unterscheide sich grundlegend von gewöhnlichen Völkerrechtsverträgen, weil die Mitgliedstaaten Hoheitsrechte auf die Gemeinschaft übertragen und ihre Souveränität in bestimmten Bereichen beschränkt haben.

2. Supranationalität

Supranationalität bezeichnet die besondere Struktur der Europäischen Union, bei der die Mitgliedstaaten bestimmte Hoheitsrechte dauerhaft auf die Organe der Union übertragen haben. Diese können innerhalb ihrer Zuständigkeiten

eigenständig verbindliche Entscheidungen treffen, ohne dass es hierfür einer Zustimmung sämtlicher Mitgliedstaaten im Einzelfall bedarf. Die Supranationalität unterscheidet die Europäische Union grundlegend von klassischen völkerrechtlichen Organisationen, bei denen die Mitgliedstaaten ihre Souveränität grundsätzlich vollständig behalten und primär auf zwischenstaatlicher Grundlage zusammenarbeiten (Intergouvernementalismus). Auch innerhalb der Europäischen Union bestehen allerdings weiterhin Bereiche, in denen intergouvernementale Elemente vorherrschen, insbesondere in der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP).

Besonders deutlich zeigt sich der supranationale Charakter der Union in ihrer institutionellen Struktur und ihren Entscheidungsverfahren. Die Europäische Kommission handelt institutionell unabhängig von den Mitgliedstaaten, ist keinen Weisungen der nationalen Regierungen unterworfen und verfügt grundsätzlich über das Initiativrecht im Gesetzgebungsverfahren ([Art. 17 EUV](#)). Das Europäische Parlament repräsentiert unmittelbar die Unionsbürgerinnen und -bürger und nicht die Mitgliedstaaten ([Art. 14 EUV](#)). Der Rat wiederum setzt sich zwar aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammen, entscheidet jedoch in zahlreichen Bereichen mit qualifizierter Mehrheit, sodass einzelne Mitgliedstaaten überstimmt werden können ([Art. 16 EUV](#)). Gerade diese Möglichkeit von Mehrheitsentscheidungen, anstelle des im klassischen Völkerrecht vorherrschenden Einstimmigkeitsprinzips, stärkt die Handlungsfähigkeit der Union wesentlich, führt aber zugleich dazu, dass Mitgliedstaaten an Entscheidungen gebunden sein können, denen sie nicht zugestimmt haben.

Die vertragliche Grundlage der Supranationalität findet sich in [Art. 1 EUV](#), wonach die Mitgliedstaaten der Union Zuständigkeiten zur Verwirklichung gemeinsamer Ziele übertragen haben. Umfang und Grenzen dieser Zuständigkeitsübertragung bestimmen sich nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gemäss [Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV](#).

3. Vorrang des EU-Rechts

Das Prinzip des Vorrangs des EU-Rechts besagt, dass Unionsrecht im Kollisionsfall gegenüber nationalem Recht vorgeht. So hat der EuGH in der Entscheidung *Costa/E.N.E.L.* ([Rs. 6/64](#)) festgestellt, dass die Mitgliedstaaten durch die Übertragung von Hoheitsrechten eine Rechtsordnung geschaffen haben, die für ihre Gerichte verbindlich ist und nicht durch entgegenstehendes nationales Recht ausser Kraft gesetzt werden kann. Unionsrecht kann nur dann wirksam sein, wenn seine Geltung nicht durch spätere nationale Gesetze re-

lativiert wird. Das nationale Recht wird nicht ungültig, darf aber im Anwendungsbereich des Unionsrechts nicht weiter angewendet werden. Jedes nationale Gericht ist dabei unmittelbar zur Nichtanwendung entgegenstehenden nationalen Rechts verpflichtet, ohne ein gesondertes Normverwerfungsverfahren einleiten zu müssen (*Simmenthal* II, [Rs. 106/77](#)).

Der Anwendungsvorrang gilt umfassend; er erfasst nicht nur nationale Parlamentsgesetze, sondern auch nationales Verfassungsrecht (*Internationale Handelsgesellschaft*, [Rs. 11/70](#)) sowie individuell-konkrete Verwaltungsentscheidungen (*Ciola/Land Vorarlberg*, [Rs. 224/97](#)). Hierdurch soll die einheitliche Wirkung und Durchsetzung des EU-Rechts in allen Mitgliedstaaten sichergestellt werden.

4. Unmittelbare Wirkung des Unionsrechts

Das Prinzip der unmittelbaren Wirkung des Unionsrechts besagt, dass sich Einzelne, d.h. natürliche wie juristische Personen, unmittelbar auf Normen des Unionsrechts berufen und diese vor nationalen Gerichten geltend machen können, ohne dass es eines nationalen Umsetzungsakts bedarf. Grundlegend für dieses Prinzip ist die Entscheidung *Van Gend en Loos* ([Rs. 26/62](#)) aus dem Jahr 1963. Ausgangspunkt war die Klage einer niederländischen Transportfirma, die gegen eine erhöhte Zollerhebung vorging und sich dabei auf Art. 12 EWGV (heute [Art. 30 AEUV](#)) berief. Der EuGH stellte fest, dass der EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen habe, die nicht nur die Mitgliedstaaten bindet, sondern auch den Einzelnen Rechte verleiht. Art. 12 EWGV entfalte unmittelbare Wirkung, weil die Bestimmung ein klares, präzises und unbedingtes Verbot enthalte, das keiner weiteren Durchführungsmassnahmen bedürfe. Voraussetzung der unmittelbaren Wirkung ist, dass die unionsrechtliche Bestimmung hinreichend klar und präzise sowie unbedingt ist und zu ihrer Anwendung keiner weiteren Umsetzungs- oder Durchführungsmassnahmen bedarf.

5. Loyalitätsprinzip

Das Prinzip der loyalen Zusammenarbeit ([Art. 4 Abs. 3 EUV](#)) verpflichtet die Mitgliedstaaten, alle geeigneten Massnahmen allgemeiner oder besonderer Art zu treffen, um die Verpflichtungen zu erfüllen, die sich aus den EU-Verträgen oder aus Handlungen der Unionsorgane ergeben. Es verlangt von den Mitgliedstaaten nicht nur, dass sie Rechtsakte der Union umsetzen und an-

wenden, sondern auch, dass sie alles unterlassen, was die Verwirklichung ihrer Ziele beeinträchtigen könnte. Eine wichtige Ausprägung des Loyalitätsprinzips ist die Pflicht zur unionskonformen Auslegung nationalen Rechts. Nationale Gerichte und Behörden sind verpflichtet, das nationale Recht soweit wie möglich im Einklang mit dem Unionsrecht auszulegen. Der EuGH hat diese Pflicht in der Entscheidung *Marleasing* (Rs. C-106/89) konkretisiert. Die unionskonforme Auslegung gilt hiernach für das gesamte nationale Recht, unabhängig davon, ob es vor oder nach dem massgeblichen Unionsrechtsakt erlassen wurde. Sie findet jedoch dort ihre Grenze, wo sie zu einer Auslegung *contra legem* führen würde, also dem eindeutigen Wortlaut des nationalen Rechts widerspräche.

Schliesslich hat der EuGH aus dem Loyalitätsprinzip in Verbindung mit dem Effektivitätsgrundsatz die Staatshaftung der Mitgliedstaaten für Verstösse gegen das Unionsrecht abgeleitet (*Francovich*, verb. Rs. C-6/90 und C-9/90). Verursacht ein Mitgliedstaat durch die Verletzung von Unionsrecht einen Schaden bei Einzelnen, sind diese zu entschädigen.

II. Rechtsquellen

Ähnlich wie staatliche Rechtsordnungen weist auch das Unionsrecht eine abgestufte Rechtsquellenordnung auf. An der Spitze steht das Primärrecht, bestehend aus den Gründungsverträgen und ihren Reformverträgen (insbesondere Maastricht, Amsterdam, Nizza und Lissabon) sowie der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, die den Verträgen rechtlich gleichrangig ist (Art. 6 Abs. 1 EUV). Das Primärrecht verleiht den Organen der Union die Kompetenz zum Erlass von Sekundärrecht in Form von Verordnungen, Richtlinien, Beschlüssen, Empfehlungen und Stellungnahmen. Dieses Sekundärrecht entspricht funktional dem Gesetzesrecht auf nationaler Ebene und muss mit dem Primärrecht vereinbar sein. Verstösst ein Rechtsakt gegen höherrangiges Unionsrecht, kann ihn der Gerichtshof der Europäischen Union im Rahmen der Nichtigkeitsklage für nichtig erklären.

Eine eigenständige Stellung innerhalb der Unionsrechtsordnung nehmen die völkerrechtlichen Abkommen ein, welche die Europäische Union mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen abschliesst. Diese sind für die Organe der Union und die Mitgliedstaaten verbindlich und gehen dem Sekundärrecht grundsätzlich vor. Ergänzt wird die Unionsrechtsordnung durch die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die der EuGH insbesondere aus den gemein-

samen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie aus internationalen Menschenrechtsgarantien entwickelt hat. Ihnen kommt innerhalb der Unionsrechtsordnung ein Rang nahe dem Primärrecht zu.

1. Primärrecht

Seit dem Inkrafttreten des bislang letzten Reformvertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 umfasst das Primärrecht der EU insbesondere den [Vertrag über die Europäische Union \(EUV\)](#), den [Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union \(AEUV\)](#) und den [Vertrag über die Europäische Atomgemeinschaft \(Euratom-Vertrag, EAGV\)](#). Diese drei Verträge bilden gemeinsam das verfassungsähnliche Fundament des europäischen Integrationswerks.

Der EUV enthält die grundlegenden Entscheidungen über Wesen, Werte und Ziele der Union. Er legt fest, worauf sich das Handeln der EU stützt, wie die institutionelle Ordnung aufgebaut ist und nach welchen Prinzipien die Union tätig wird. Darüber hinaus bildet er den Rahmen für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 21–46 EUV), innerhalb derer die Mitgliedstaaten und Unionsorgane im aussenpolitischen Bereich zusammenarbeiten.

Der AEUV konkretisiert diese verfassungsähnlichen Vorgaben und enthält die detaillierten Bestimmungen über die einzelnen Politikfelder der Union sowie über die Ausübung der Unionszuständigkeiten. Sein erster Teil regelt die Arten und Bereiche der Zuständigkeiten der Union sowie allgemeine Bestimmungen über ihre Tätigkeitsbereiche (Art. 1–17 AEUV), der zweite Teil betrifft die Nicht-diskriminierung und die Unionsbürgerschaft (Art. 18–25 AEUV). Der umfangreiche dritte Teil behandelt die einzelnen Politikbereiche und regelt damit die Rechtsetzung im Binnenmarkt, im Wettbewerbsrecht, in der Sozialpolitik, im Verbraucherschutz, im Umweltrecht, in der Forschungspolitik und in zahlreichen weiteren Bereichen. Der vierte Teil enthält Bestimmungen über die Assoziierung der überseeischen Länder und Hoheitsgebiete (Art. 198–204 AEUV), während der fünfte Teil das auswärtige Handeln der Union regelt. Der sechste Teil schliesslich umfasst die institutionellen Bestimmungen über die Organe und sonstigen Einrichtungen der Union sowie die Gesetzgebungs-, Verfahrens- und Finanzvorschriften (Art. 223–334 AEUV) und bestimmt in diesem Rahmen die Rollen von Kommission, Europäischem Parlament und Rat. Während der EUV die Grundprinzipien setzt, enthält der AEUV die operativen Details des unionalen Handelns.

Eine besondere Stellung innerhalb des Primärrechts nimmt der Euratom-Vertrag ein. Er wurde 1957 zusammen mit dem EWG-Vertrag geschlossen und be-

steht trotz aller Reformverträge eigenständig fort; im Gegensatz zum EWG-Vertrag wurde er weder in das EU-Vertragswerk integriert noch durch den Vertrag von Lissabon umfassend modernisiert. Die Europäische Atomgemeinschaft ist rechtlich eine eigenständige Organisation, auch wenn sie dieselben Organe wie die EU nutzt. Inhaltlich konzentriert sich der Euratom-Vertrag auf die friedliche Nutzung der Kernenergie, namentlich die Förderung nuklearer Forschung, die Festlegung gemeinsamer Sicherheits- und Strahlenschutzstandards sowie die Kontrolle über Kernmaterial. Seine Materie ist stark technisch und regulatorisch geprägt und unterscheidet sich damit deutlich vom verfassungs- und integrationspolitischen Charakter des EUV und des AEUV.

Die den Gründungsverträgen beigefügten [Protokolle und Anhänge](#) sind gemäss [Art. 51 EUV](#) Bestandteil der Verträge und besitzen denselben Rang wie diese. Sie ergänzen die Verträge um spezifische, oft technisch oder institutionell geprägte Regelungen, die sich für eine Aufnahme in den eigentlichen Vertragstext nicht eigneten. Die konsolidierten Fassungen des EUV und des AEUV umfassen insgesamt 37 Protokolle und 2 Anhänge, in denen zahlreiche Detailfragen geregelt sind, etwa zur Rolle der nationalen Parlamente oder, wie im Fall der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union, zur Organisation einzelner Unionsorgane. Über die Protokolle wird zudem nationalen Besonderheiten der Mitgliedstaaten Rechnung getragen; ein Beispiel hierfür ist das [Protokoll Nr. 30](#), das die Reichweite der Charta der Grundrechte gegenüber Polen klarstellt. Neben den Protokollen und Anhängen existieren 65 Erklärungen, die den Verträgen beigefügt sind. Ihnen kommt keine eigenständige normative Wirkung zu; ihr Wert liegt vor allem in ihrer interpretativen Funktion.

Die [Charta der Grundrechte der Europäischen Union](#) wurde anlässlich des Europäischen Rats von Nizza im Dezember 2000 feierlich proklamiert und hat mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 verbindliche Rechtswirkung erlangt ([Art. 6 Abs. 1 EUV](#)). Seither steht sie auf derselben Rangstufe wie die Verträge, ohne jedoch formell Bestandteil der Verträge selbst zu sein; sie bildet damit ein eigenständiges Element des Primärrechts. Inhaltlich enthält sie einen in sechs Titel gegliederten Grundrechtskatalog (Würde, Freiheiten, Gleichheit, Solidarität, Bürgerrechte, justizielle Rechte). Sie verbindet klassische Abwehrrechte (etwa Menschenwürde, Meinungsfreiheit oder Anspruch auf ein faires Verfahren) mit modernen Gewährleistungen wie Datenschutz und dem Recht auf gute Verwaltung. In ihren Erläuterungen knüpft die Charta an die EMRK und die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten an, was ihre Brückenfunktion im europäischen Grundrechtsschutz unterstreicht.

Zum Primärrecht der Union zählen auch die ungeschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsätze des Unionsrechts. Sie wurden durch die Rechtsprechung des EuGH entwickelt und leiten sich vor allem aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie aus grundlegenden Prinzipien des Völkerrechts ab. Zu diesen Grundsätzen zählen Verhältnismässigkeit, Vertrauensschutz, Rechtssicherheit, Gleichheit, effektiver Rechtsschutz und wesentliche Verfahrensrechte. Sie binden sowohl die Unionsorgane als auch die Mitgliedstaaten, soweit diese Unionsrecht anwenden, und ergänzen den Grundrechtsschutz neben Charta und EMRK.

Völkerrechtliche Abkommen, welche die EU mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen schliesst, gehören nicht zum Primärrecht, bilden jedoch eine eigenständige Zwischenstufe in der Normenhierarchie. Gestützt auf [Art. 216 Abs. 2 AEUV](#) sind sie sowohl für die Unionsorgane als auch für die Mitgliedstaaten verbindlich; Sekundärrecht muss im Einklang mit ihnen ausgelegt und angewendet werden. Dass internationale Übereinkünfte unionsintern verbindliche Wirkung entfalten, hat der EuGH bereits 1974 in der Entscheidung *Haegeman* ([Rs. 181/73](#)) klargestellt. Zahlreiche Politikfelder der Union, insbesondere Handel, Entwicklung, Verkehr und Umwelt, werden durch solche Abkommen wesentlich geprägt; ein Beispiel bildet das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (GATT 1994) im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO).

2. Sekundärrecht

Das Sekundärrecht der EU umfasst alle Rechtsakte, die die Unionsorgane auf Grundlage der im Primärrecht eingeräumten Zuständigkeiten selbst erlassen. Gemäss [Art. 288 AEUV](#) können die Unionsorgane Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen erlassen. Diese Rechtsaktformen sind abschliessend; sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Bindungswirkung, ihres Adressatenkreises und ihres Geltungsbereichs. Seit dem Vertrag von Lissabon ist zudem zwischen Gesetzgebungsakten, die im ordentlichen oder besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden ([Art. 289 AEUV](#)), und Nicht-Gesetzgebungsakten zu unterscheiden, zu denen insbesondere delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte zählen.

a) Verordnungen

Verordnungen sind die am stärksten vereinheitlichenden Sekundärrechtsakte der Europäischen Union. Sie haben allgemeine Geltung, sind in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat. Eines nationalen Umsetzungsakts bedarf es daher grundsätzlich nicht. Verordnungen können natürliche und juristische Personen unmittelbar berechtigen und verpflichten und dienen insbesondere der einheitlichen Regelung eines Sachbereichs innerhalb der Europäischen Union. In ihrer Funktion sind sie insoweit mit Gesetzen auf nationaler Ebene vergleichbar. Ein Beispiel ist die Verordnung über künstliche Intelligenz («AI Act»), [Verordnung \(EU\) 2024/1689](#).

b) Richtlinien

Richtlinien sind in der Rechtswirkung schwächer als Verordnungen. Sie gelten nicht unmittelbar, sondern sind für die Mitgliedstaaten als Adressaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlassen ihnen jedoch die Wahl der Form und der Mittel der Umsetzung. Die Richtlinie ist damit vornehmlich ein Mittel der Rechtsangleichung und ein für die Europäische Union typischer Kompromiss zwischen einheitlichen Regelungen und nationalen Besonderheiten. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, sie vollständig, genau und fristgerecht in nationales Recht umzusetzen.

Unter bestimmten Voraussetzungen können Richtlinien gegenüber einem säumigen Mitgliedstaat ohne Umsetzung unmittelbare Wirkung entfalten. Bei fehlerhafter oder unterlassener Umsetzung kann ein Mitgliedstaat nach der Rechtsprechung des EuGH zudem zu Schadenersatz verpflichtet sein. Hierfür müssen drei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein: Die Richtlinie muss dem Einzelnen konkretisierbare Rechte verleihen, der Verstoss des Mitgliedstaats muss hinreichend qualifiziert sein, das heisst offenkundig und erheblich, und es muss ein hinreichender Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoss und dem eingetretenen Schaden bestehen (*Francovich*, [Rs. C-6/90](#); *Brasserie du Pêcheur*, [Rs. C-46/93](#)). Eine unmittelbare Wirkung im horizontalen Verhältnis zwischen Privaten ist nach der Rechtsprechung indes ausgeschlossen (*Faccini Dori*, [Rs. C-91/92](#)).

Ein Beispiel für eine Richtlinie bildet die Arbeitszeitrichtlinie [2003/88/EG](#), auf deren Grundlage in allen Mitgliedstaaten grundlegende Vorgaben zur Arbeitszeitgestaltung, insbesondere zu Ruhezeiten, Pausen und Höchstarbeitszeiten, einheitlich durch nationale Vorschriften umgesetzt werden mussten.

c) Beschlüsse

Beschlüsse können an einzelne Mitgliedstaaten, Unternehmen oder natürliche Personen gerichtet sein; seit dem Vertrag von Lissabon sind nach [Art. 288 Abs. 4 AEUV](#) auch adressatenlose Beschlüsse möglich. Sie sind für ihre jeweiligen Adressaten in allen Teilen verbindlich und wirken unmittelbar, ohne dass es einer innerstaatlichen Umsetzung bedarf. Unter bestimmten Voraussetzungen können sich Einzelne unmittelbar auf einen an den Mitgliedstaat gerichteten Beschluss berufen, wenn dieser ihnen eindeutig Rechte verleiht und keinen Ermessensspielraum lässt (*Hansa Fleisch*, [Rs. C-156/91](#)). Beschlüsse werden häufig im Wettbewerbsrecht eingesetzt, etwa bei Fusionskontrollverfahren oder bei Bussen infolge wettbewerbsrechtlicher Verstöße.

d) Empfehlungen und Stellungnahmen

Empfehlungen und Stellungnahmen sind rechtlich unverbindliche Sekundärrechtsakte. Empfehlungen gehen typischerweise von Rat oder Kommission aus und richten sich an Mitgliedstaaten oder Einzelne mit dem Ziel, ein bestimmtes Verhalten naheulegen. Stellungnahmen dienen demgegenüber überwiegend der interinstitutionellen Meinungsäußerung, etwa im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren. Trotz fehlender Bindungswirkung sind beide Instrumente nicht ohne Wirkung. So hat der EuGH in der Entscheidung *Salvatore Grimaldi* ([Rs. C-322/88](#)) klargestellt, dass nationale Gerichte Empfehlungen bei der Auslegung nationaler Vorschriften und unionsrechtlicher Bestimmungen zu berücksichtigen haben. Ein Beispiel bildet die [Empfehlung](#) des Rates vom 18. Dezember 2023 zu einem europäischen Rahmen für die Gewinnung und Bindung von Talenten, die strategische Leitlinien zur Förderung von Forschung, Innovation und unternehmerischen Fachkräften formuliert.

3. Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte der Kommission

Ausnahmsweise kann auch die Europäische Kommission rechtsetzend tätig werden. Dies setzt eine ausdrückliche Ermächtigung durch einen Gesetzgebungsakt voraus. Seit dem Vertrag von Lissabon unterscheiden die Verträge dabei zwischen zwei Formen der Rechtssetzungsdelegation, und zwar zwischen delegierten Rechtsakten ([Art. 290 AEUV](#)) und Durchführungsrechtsakten ([Art. 291 AEUV](#)).

Delegierte Rechtsakte ergänzen oder ändern nicht wesentliche Elemente eines Gesetzgebungsakts. Die Ermächtigung muss Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung festlegen; die wesentlichen Elemente des Rechtsakts muss der Gesetzgeber stets selbst regeln. Als Kontrollmechanismus sieht [Art. 290 Abs. 2 AEUV](#) vor, dass Europäisches Parlament oder Rat die Übertragung jederzeit widerrufen oder gegen einen delegierten Rechtsakt Einwände erheben können. Als Beispiel kann die Delegierte Verordnung [\(EU\) 2021/1040](#) genannt werden, die Höchstgehalte bestimmter Pestizide in Lebensmitteln für besondere medizinische Zwecke für Säuglinge und Kleinkinder festlegt und damit die Verordnung [\(EU\) Nr. 609/2013](#) ergänzt.

Von der legislativen Delegation zu unterscheiden ist die Übertragung exekutiver Durchführungsbefugnisse. Grundsätzlich führen die Mitgliedstaaten die verbindlichen Rechtsakte der Union selbst durch ([Art. 291 Abs. 1 AEUV](#)). Soweit jedoch einheitliche Bedingungen für die Durchführung erforderlich sind und unterschiedliche nationale Regelungen eine gleichförmige Anwendung gefährden würden, können der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen werden ([Art. 291 Abs. 2 AEUV](#)). Durchführungsrechtsakte können als Verordnungen, Richtlinien oder Beschlüsse ergehen. Die Ausübung dieser Befugnisse unterliegt einer Kontrolle durch die Mitgliedstaaten im Rahmen der sog. Komitologie, deren Verfahren in der [Verordnung \(EU\) Nr. 182/2011](#) geregelt sind. Als Beispiel kann die Durchführungsverordnung [\(EU\) 2024/1068](#) genannt werden, die eine Zubereitung aus Rosmarinextrakt als Futtermittelzusatzstoff für alle Tierarten zulässt und damit unionsweit einheitliche Bedingungen für den administrativen Vollzug schafft.

4. Mitteilungen, Grün- und Weissbücher

Neben Legislativvorschlägen veröffentlicht die Kommission Mitteilungen und Berichte. Diese enthalten keine verbindlichen Regelungen; ihre Wirkung kann gleichwohl über reine Informationsvermittlung hinausgehen. Mitteilungen dienen vielfach der Ankündigung politischer Prioritäten, der Darlegung von Auslegungshinweisen oder der Formulierung von Aktionsplänen und entfalten dadurch in der Praxis eine erhebliche Steuerungswirkung. Beispiele sind die Mitteilung zur Bestandsaufnahme der Energiewende-Dialoge ([COM \(2024\) 163 final](#)) sowie der Bericht zur Zwischenbewertung der EU-Jugendstrategie ([COM \(2024\) 162 final](#)).

Zudem veröffentlicht die Kommission auch sog. Grünbücher, die dazu dienen, einen breit angelegten, EU-weiten Gedankenaustausch zu einem bestimmten

Thema anzustossen, wie etwa das Grünbuch zum Thema Altern ([COM \(2021\) 50 final](#)). Demgegenüber stellen die sog. Weissbücher der Kommission konkretere Handlungsoptionen der Union strukturiert dar, ohne bereits förmliche Rechtsaktvorschläge zu unterbreiten; sie können, müssen aber nicht auf ein Grünbuch folgen. Ein Beispiel bildet das Weissbuch über Investitionen in Drittstaaten ([COM \(2024\) 24 final](#)). Auf Grundlage solcher Konsultationsprozesse kann die Kommission anschliessend förmliche Vorschläge für Rechtsakte erarbeiten und in das Gesetzgebungsverfahren einbringen.

5. Neufassung, Kodifizierung und Konsolidierung revidierter Rechtsakte

EU-Rechtsakte werden in der Praxis vielfach revidiert. Die hierzu erlassenen Änderungsrechtsakte enthalten regelmässig lediglich die geänderten oder neu eingefügten Passagen, ohne zugleich eine vollständige Neufassung des betreffenden Rechtsakts bereitzustellen. Zur Förderung der Übersichtlichkeit bei der Rechtsanwendung werden geänderte Rechtsakte kodifiziert bzw. konsolidiert. Bei der Kodifizierung werden der ursprüngliche Rechtsakt und sämtliche späteren Änderungen in einem neuen Rechtsakt zusammengeführt, der die bisherigen Fassungen vollständig ersetzt. Da eine Kodifizierung ein vollständiges Gesetzgebungsverfahren voraussetzt, ist sie vergleichsweise aufwendig und erfolgt eher selten. Demgegenüber bezeichnet die Konsolidierung lediglich eine redaktionelle Zusammenführung (durch die Plattform [Eur-Lex](#)) bestehender Fassungen ohne eigenständiges Gesetzgebungsverfahren. Konsolidierte Fassungen besitzen daher keinen verbindlichen Rechtscharakter. Massgeblich bleibt stets die im Amtsblatt der Europäischen Union veröffentlichte Fassung.

6. Besondere Handlungsformen im Rahmen der GASP

Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist überwiegend intergouvernemental ausgestaltet. Entscheidungen werden grundsätzlich einstimmig im Europäischen Rat oder im Rat der Europäischen Union getroffen ([Art. 31 Abs. 1 EUV](#)). Ausnahmen vom Einstimmigkeitserfordernis sind möglich, etwa wenn der Rat einen Beschluss zur Durchführung eines bereits einstimmig gefassten GASP-Beschlusses trifft oder wenn der Hohe Vertreter nach einer entsprechenden Aufforderung des Europäischen Rates einen Vorschlag unterbreitet ([Art. 31 Abs. 2 EUV](#)). Der EuGH besitzt im Bereich der GASP grundsätzlich keine Zuständigkeit; Ausnahmen gelten lediglich für die Kon-

trolle der Abgrenzung zwischen GASP und den übrigen Unionszuständigkeiten sowie für bestimmte restriktive Massnahmen gegenüber Einzelpersonen ([Art. 24 Abs. 1 EUV](#), [Art. 275 AEUV](#)). Zentrales Exekutivorgan der GASP ist der Hohe Vertreter der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik. Er besitzt ein eigenständiges Vorschlagsrecht gegenüber dem Rat ([Art. 30 EUV](#)), führt den Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten und ist zugleich Vizepräsident der Kommission. Diese Doppelfunktion soll die Kohärenz des auswärtigen Handelns der Union sicherstellen.

Für die Gestaltung und Umsetzung der GASP stehen spezifische Instrumente zur Verfügung. Der Europäische Rat legt die strategischen Interessen und Ziele der Union sowie die allgemeinen Leitlinien der GASP fest und gibt damit die langfristigen politischen Orientierungspunkte für das aussenpolitische Handeln der EU vor ([Art. 22](#), [Art. 26 EUV](#)). Der Rat für Auswärtige Angelegenheiten kann auf dieser Grundlage verschiedene Arten von Beschlüssen treffen. Er kann Aktionen der Union beschliessen, mit denen die EU selbst operativ tätig wird, etwa durch restriktive Massnahmen gegenüber Drittstaaten oder die Entsendung von Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP); solche Beschlüsse müssen Ziele, Umfang, Finanzierung, Bedingungen und gegebenenfalls die Dauer der Massnahme festlegen ([Art. 28 EUV](#)). Daneben kann er Standpunkte der Union zu bestimmten politischen Fragen annehmen ([Art. 29 EUV](#)), die für alle Mitgliedstaaten verbindlich sind und deren eigenes Handeln leiten, so etwa zu einer regionalen Krise, zu einem einzelnen Drittstaat oder zu einem thematischen Schwerpunkt wie Menschenrechten oder der Nichtverbreitung von Waffen.

III. Rechtsetzungsverfahren

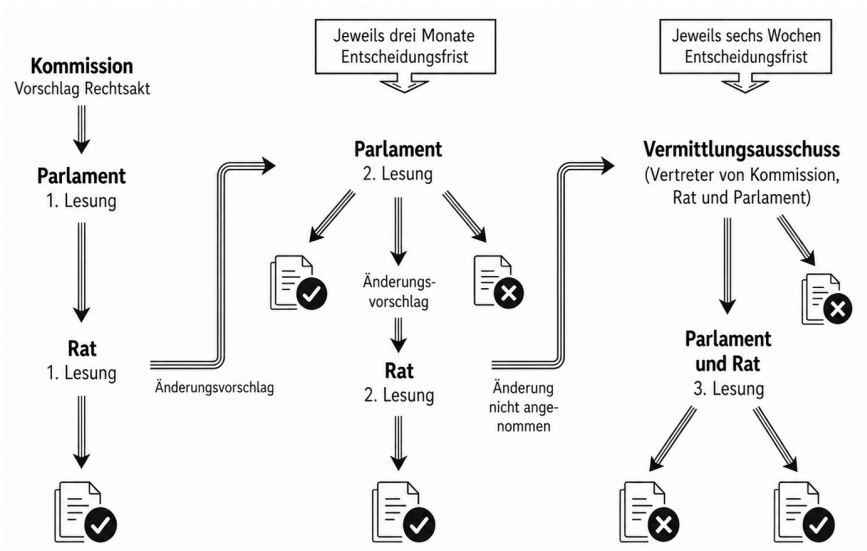
In den Gründungsverträgen der EU sind verschiedene Rechtsetzungsverfahren geregelt. Seit dem Vertrag von Lissabon ist das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorherrschend, während besondere Verfahren nur in vertraglich bestimmten Bereichen zur Anwendung kommen ([Art. 289 AEUV](#)). Der wesentliche Unterschied liegt darin, dass im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Parlament und Rat als gleichberechtigte Mitgesetzgeber entscheiden, während in besonderen Gesetzgebungsverfahren zwei Varianten bestehen; im Anhörungsverfahren entscheidet ein Organ allein, nachdem das andere konsultiert wurde; im Zustimmungsverfahren ist hingegen die ausdrückliche Zustimmung des Parlaments erforderlich, ohne dass dieses den Rechtsakt inhaltlich abändern kann.

1. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren nach [Art. 294 AEUV](#) ist das häufigste Rechtsetzungsverfahren der EU und gilt in der Mehrzahl der Politikbereiche, darunter Binnenmarkt, polizeiliche Zusammenarbeit und Umweltpolitik. Parlament und Rat wirken gleichberechtigt als Gesetzgeber mit; die Verabschiedung eines Rechtsakts erfordert die Zustimmung beider Organe.

Das Verfahren wird durch einen Vorschlag der Kommission eingeleitet, die grundsätzlich allein über das Initiativrecht verfügt ([Art. 17 Abs. 2 EUV](#)). Parlament und Rat können die Kommission jedoch zur Vorlage eines Vorschlags auffordern ([Art. 225](#) und [241 AEUV](#)). Die Kommission kann ihren Vorschlag bis zur Einberufung des Vermittlungsausschusses jederzeit ändern oder zurückziehen ([Art. 293 AEUV](#)). Der Vorschlag wird dem Europäischen Parlament und dem Rat gleichzeitig zugeleitet. Das Europäische Parlament berät nach Vorprüfung durch den zuständigen Ausschuss in erster Lesung über den Vorschlag und legt mit einfacher Mehrheit der abgegebenen Stimmen einen Standpunkt fest. Billigt es den Vorschlag unverändert oder beschliesst es Änderungen, wird sein Standpunkt dem Rat übermittelt. Im Rahmen seiner ersten Lesung kann der Rat den Standpunkt des Parlaments annehmen; in diesem Fall gilt der Rechtsakt als erlassen. Nimmt er den Standpunkt des Parlaments nicht an, legt er durch Beschluss mit qualifizierter Mehrheit einen eigenen Standpunkt fest und übermittelt diesen dem Parlament zur zweiten Lesung. Der Rat unterrichtet das Parlament dabei über die Gründe seiner Entscheidung; auch die Kommission gibt eine Stellungnahme ab.

Ordentliches Gesetzgebungsverfahren



In der zweiten Lesung entscheidet das Parlament nach Beratung unter Einbeziehung der zuständigen Ausschüsse innerhalb von drei Monaten über den Standpunkt des Rates. Billigt es diesen oder bleibt es untätig, gilt der Rechtsakt in der Fassung des Ratsstandpunkts als erlassen. Lehnt es den Standpunkt mit der Mehrheit seiner Mitglieder ab, gilt der Rechtsakt als nicht erlassen. Schlägt es mit der Mehrheit seiner Mitglieder Änderungen vor, wird die abgeänderte Fassung Rat und Kommission zugeleitet; die Kommission gibt dazu eine Stellungnahme ab, für die keine Frist vorgesehen ist. Anschliessend führt der Rat seine zweite Lesung durch. Billigt er die Änderungen des Parlaments binnen drei Monaten, gilt der Rechtsakt als erlassen; hierfür genügt qualifizierte Mehrheit, soweit die Kommission eine positive Stellungnahme abgegeben hat, während bei ablehnender Stellungnahme der Kommission Einstimmigkeit erforderlich ist. Billigt der Rat die Änderungen nicht, wird der Vermittlungsausschuss einberufen.

Der Vermittlungsausschuss setzt sich aus Mitgliedern des Rates oder deren Vertretern und einer gleichen Anzahl von Vertretern des Europäischen Parlaments zusammen; die Kommission nimmt an seinen Arbeiten teil und ergreift alle erforderlichen Initiativen, um die Standpunkte einander anzunähern ([Art. 294 Abs. 11 AEUV](#)). Innerhalb von sechs Wochen muss eine Einigung erzielt werden; andernfalls gilt der Rechtsakt als nicht zustande gekommen.

Diese Frist kann auf Initiative von Parlament oder Rat um bis zu zwei Wochen verlängert werden ([Art. 294 Abs. 14 AEUV](#)). Wird eine Einigung erzielt, folgt binnen sechs Wochen eine dritte Lesung, in der Parlament und Rat über den gemeinsam gebilligten Text abstimmen. Nimmt auch nur eines der beiden Organe den Text nicht an oder fasst auch nur eines in der sechswöchigen Frist keinen Beschluss, gilt der Rechtsakt als gescheitert. Nehmen beide Organe den Text an, gilt er als verabschiedet.

2. Besondere Gesetzgebungsverfahren

Gemäss [Art. 289 Abs. 2 AEUV](#) gelten in bestimmten, vertraglich festgelegten Bereichen besondere Gesetzgebungsverfahren. Die jeweilige Ermächtigungsgrundlage bestimmt, welches Organ den Rechtsakt erlässt und in welcher Form das andere Organ beteiligt wird.

Im Anhörungsverfahren entscheidet der Rat einstimmig, nachdem das Europäische Parlament konsultiert wurde. Die Stellungnahme des Parlaments ist einzuholen, rechtlich aber nicht bindend. Dieses Verfahren gilt etwa für die Harmonisierung indirekter Steuern ([Art. 113 AEUV](#)), für Massnahmen zur sozialen Sicherheit im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit ([Art. 21 AEUV](#)) sowie für den Beschluss über das System der Eigenmittel der Union ([Art. 311 AEUV](#)).

Im Zustimmungsverfahren kann der Rat einen Rechtsakt nur mit ausdrücklicher Zustimmung des Europäischen Parlaments erlassen. Das Parlament kann den Text dabei nicht abändern, sondern lediglich annehmen oder ablehnen, verfügt damit aber über ein faktisches Vetorecht. Dieses Verfahren kommt unter anderem beim Beitritt neuer Mitgliedstaaten ([Art. 49 EUV](#)) und beim Abschluss von Assoziierungsabkommen mit Drittstaaten ([Art. 217 AEUV](#)) zur Anwendung.

3. Trilogverfahren als informelle Verhandlungspraxis

Bei der Zusammenarbeit der Organe im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens hat sich seit den 1990er Jahren eine Praxis herausgebildet, die als Trilogverfahren bezeichnet wird. Als Triloge gelten informelle Verhandlungstreffen kleiner Delegationen des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission. Sie finden häufig vor oder parallel zu den formellen Lesungen statt und dienen dazu, politische Kompromisse frühzeitig auszuhandeln und offene Konfliktpunkte zu klären. Die Kommission übernimmt dabei eine

vermittelnde Funktion zwischen den Positionen von Parlament und Rat. Das Trilogverfahren hat dazu geführt, dass heute ein Grossteil der Rechtsakte bereits in erster Lesung verabschiedet wird, ohne dass das formelle Verfahren die zweite Lesung oder den Vermittlungsausschuss erreicht.

Die Gründungsverträge enthalten keine Bestimmungen über das Trilogverfahren. Ausdrücklich geregelt ist es zumindest in der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments, und zwar innerhalb der Bestimmungen über die Verhandlungsführung und die Zusammensetzung der Verhandlungsteams ([Art. 75 f. GO-EP](#)). Darüber hinaus befasst sich eine [gemeinsame Erklärung](#) von Rat, Parlament und Kommission aus dem Jahr 2007 mit dem Trilogverfahren. Die Erklärung legt gemeinsame Standards für Transparenz, Zeitplanung, Informationsaustausch und die Koordinierung der Verhandlungsteams fest.

Demokratiapolitisch wirft das Trilogverfahren grundlegende Fragen auf. Da Triloge nicht öffentlich stattfinden, entstehen wesentliche politische Kompromisse ausserhalb der formellen, vertraglich vorgesehenen Verfahren. Für Öffentlichkeit, Medien und selbst die Mehrheit der Parlamentsmitglieder ist der Verhandlungsprozess wenig transparent und nachvollziehbar. Auch die Beteiligung der Zivilgesellschaft und die öffentliche Debatte, die demokratischen Gesetzgebungsverfahren wesenseigen sind, können dadurch eingeschränkt werden. Das EuG hat in der Rechtssache *De Capitani* ([Rs. T-540/15](#), 2018) immerhin klargestellt, dass Trilogdokumente grundsätzlich dem Transparenzgebot unterliegen und auf Antrag zugänglich gemacht werden müssen, was die vollständige Abschirmung der Verhandlungen begrenzt.

4. Mitwirkung der nationalen Parlamente

Die nationalen Parlamente werden seit dem Vertrag von Lissabon in verstärktem Masse an der Gesetzgebung der Union beteiligt ([Art. 12 EUV](#); [Protokoll Nr. 1](#)). Entwürfe für Gesetzgebungsakte sind den nationalen Parlamenten gleichzeitig mit ihrer Übermittlung an den Unionsgesetzgeber zuzuleiten. Letztere haben innerhalb von acht Wochen die Möglichkeit, in einer begründeten Stellungnahme darzulegen, weshalb ein Entwurf ihrer Ansicht nach nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist ([Art. 6 Protokoll Nr. 2](#)). Europäisches Parlament, Rat und Kommission sind verpflichtet, solche Stellungnahmen zu berücksichtigen ([Art. 7 Abs. 1 Protokoll Nr. 2](#)).

Die Wirkung begründeter Stellungnahmen richtet sich nach der erreichten Gesamtstimmenzahl, wobei jedem nationalen Parlament zwei Stimmen zustehen, die bei Zweikammersystemen auf die beiden Kammern aufgeteilt werden.

Erreichen die Einwände mindestens ein Drittel der Gesamtstimmenzahl (bei Massnahmen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ein Viertel), muss der Entwurf überprüft werden; die Kommission hat zu begründen, ob sie daran festhält, ihn ändert oder zurückzieht (sog. gelbe Karte, [Art. 7 Abs. 2 Protokoll Nr. 2](#)). Erreichen die Einwände die einfache Mehrheit der Gesamtstimmenzahl, gilt die verschärfte orangefarbene Karte: Hält die Kommission am Entwurf fest, können Rat (mit 55 % seiner Mitglieder) oder Parlament (mit Mehrheit der abgegebenen Stimmen) den Vorschlag wegen Unvereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip ablehnen ([Art. 7 Abs. 3 Protokoll Nr. 2](#)). Wird ein Rechtsakt trotz Vorbehalten der nationalen Parlamente verabschiedet, kann jeder Mitgliedstaat, gegebenenfalls im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer, eine Nichtigkeitsklage beim EuGH wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips erheben ([Art. 263 AEUV i.V.m. Art. 8 Protokoll Nr. 2](#)).

Über die Subsidiaritätskontrolle hinaus umfassen die Rechte der nationalen Parlamente nach [Art. 12 lit. c EUV](#) die Beteiligung an der Bewertung der Unionspolitik im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ([Art. 70 AEUV](#)), die Mitwirkung an der politischen Kontrolle von Europol ([Art. 88 Abs. 2 AEUV](#)) sowie an der Bewertung der Tätigkeit von Eurojust ([Art. 85 Abs. 1 AEUV](#)). Hinzu kommen die Beteiligung am Vertragsänderungsverfahren, namentlich als Mitglieder des Konvents im ordentlichen Änderungsverfahren sowie mit einem Einspruchsrecht bei der Aktivierung der Brückenklausel ([Art. 48 Abs. 3 und 7 EUV](#)), sowie die Unterrichtung über Beitrittsanträge zur Union.

5. Formvorschriften

Rechtsakte der Europäischen Union sind mit einer Begründung zu versehen ([Art. 296 Abs. 2 AEUV](#)). Diese ermöglicht es den Betroffenen, die Gründe für die erlassene Massnahme nachzuvollziehen und ihre Rechte wirksam wahrzunehmen; zugleich erleichtert sie die gerichtliche Kontrolle und fördert eine nachvollziehbare Rechtfertigung des Handelns der Unionsorgane. In der Praxis wird dieser Verpflichtung durch Erwägungsgründe nachgekommen, die dem normativen Teil des Rechtsakts vorangestellt werden.

Gesetzgebungsakte, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden, sind vom Präsidenten des Europäischen Parlaments und vom Präsidenten des Rates zu unterzeichnen; im besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassene Rechtsakte werden vom Präsidenten des erlassenden Organs unterzeichnet ([Art. 297 AEUV](#)).

Für bestimmte Rechtsakte ist die Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union zwingende Voraussetzung ihrer Wirksamkeit. Die Publikationspflicht erfasst alle Gesetzgebungsakte sowie Verordnungen und Richtlinien ohne Gesetzgebungscharakter, die an alle Mitgliedstaaten gerichtet sind, sowie Beschlüsse ohne bestimmte Adressaten. Nicht publikationspflichtig sind hingegen Richtlinien und Beschlüsse mit bestimmten Adressaten; für ihre Wirksamkeit genügt die Bekanntgabe gegenüber dem jeweiligen Adressaten, das heisst der ordnungsgemässe Zugang des Rechtsakts in dessen Machtbereich. Publikationspflichtige Rechtsakte treten zu dem im Rechtsakt festgelegten Zeitpunkt oder, mangels entsprechender Bestimmung, am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung in Kraft ([Art. 297 Abs. 1 AEUV](#)). Ein Inkrafttreten vor dem Zeitpunkt der Veröffentlichung ist grundsätzlich ausgeschlossen.

IV. Vollzug

1. Grundlagen

Der Vollzug des Unionsrechts obliegt grundsätzlich den Mitgliedstaaten; diese ergreifen alle zur Durchführung verbindlicher Unionsrechtsakte erforderlichen Massnahmen ([Art. 291 Abs. 1 AEUV](#)). Dies entspricht der grundsätzlich dezentralen Verwaltungsstruktur der Union. Ein unmittelbarer Vollzug durch Organe der Union stellt demgegenüber die Ausnahme dar und setzt eine ausdrückliche unionsrechtliche Vollzugskompetenz voraus, etwa im Bereich des Wettbewerbsrechts ([Art. 105 AEUV](#)).

Der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit ([Art. 4 Abs. 3 EUV](#)) verpflichtet die Mitgliedstaaten, ihre Verwaltungs- und Verfahrensordnungen so auszugestalten, dass die volle Wirksamkeit des Unionsrechts gewährleistet ist. Ein einheitliches europäisches Verwaltungsrecht besteht bislang nicht. Die Verwaltungsordnung der Union ist vielmehr durch ein Nebeneinander unionsrechtlicher Verwaltungsregelungen in einzelnen Sachbereichen und des mitgliedstaatlichen Verwaltungsrechts geprägt, soweit dieses der Durchführung des Unionsrechts dient.

2. Direkter Vollzug durch Organe der EU

Ein unmittelbarer Vollzug des Unionsrechts durch Organe der Union findet nur in einzelnen Politikbereichen statt. Zu nennen sind insbesondere die Kar-

tellaufsicht ([Art. 105 AEUV](#)), die Beihilfenaufsicht ([Art. 108 AEUV](#)) sowie die Verwaltung bestimmter Förderinstrumente, etwa des Europäischen Sozialfonds ([Art. 162 AEUV](#)). Seit der Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EPPO) besteht zudem eine direkte Strafverfolgungskompetenz der Union im Bereich des Schutzes der finanziellen Interessen der EU ([Art. 86 AEUV](#)).

Für die direkte Unionsverwaltung bestehen nur wenige sachgebietsübergreifende Verfahrensvorschriften. [Art. 41 GRC](#) garantiert jeder Person das Recht auf eine unparteiische, gerechte und innerhalb einer angemessenen Frist erfolgende Behandlung ihrer Angelegenheiten durch die Organe der Union. Ergänzend verpflichtet [Art. 298 Abs. 1 AEUV](#) die Union zu einer offenen, effizienten und unabhängigen europäischen Verwaltung. Daneben existieren zahlreiche sachgebietsbezogene Verfahrensordnungen, namentlich die [Verordnung \(EG\) Nr. 1/2003](#) zur Durchführung der Wettbewerbsregeln sowie die [Verordnung \(EU\) 2016/1036](#) zum Schutz gegen gedumpte Einfuhren. Im Übrigen stützt sich die Verwaltungstätigkeit der Union auf ungeschriebene allgemeine Rechtsgrundsätze, die vom EuGH entwickelt wurden, namentlich die Gesetzmässigkeit der Verwaltung, den Grundsatz der Rechtssicherheit sowie den Anspruch auf rechtliches Gehör.

3. Indirekter Vollzug durch Mitgliedstaaten

Der Regelfall des Vollzugs des Unionsrechts ist der indirekte Vollzug durch die Mitgliedstaaten. Dabei gilt der Grundsatz der institutionellen und verfahrensrechtlichen Autonomie. Die Mitgliedstaaten handeln im eigenen Namen, bestimmen die zuständigen Behörden und regeln das anwendbare Verfahren. Den Unionsorganen kommt grundsätzlich keine Weisungsbefugnis gegenüber nationalen Verwaltungsbehörden zu. Die Unterschiede in den nationalen Verfahrens- und Verwaltungsrechtsordnungen, etwa hinsichtlich Beweisregeln, Fristen, Verjährung oder Rechtsschutzsystemen, führen zu unterschiedlichen Modalitäten der Durchführung des Unionsrechts.

Die Autonomie gilt indes nicht unbegrenzt. Die Unionsorgane können zur Durchführung verbindlichen Unionsrechts Durchführungsrechtsakte erlassen ([Art. 291 Abs. 2 AEUV](#)). Auch können Mitteilungen, Leitlinien, Stellungnahmen und Empfehlungen als Auslegungshilfen für nationale Behörden und Gerichte dienen, so etwa die [Mitteilung](#) der Kommission zur Anwendung der Lebensmittelinformationsverordnung.

Inhaltliche Mindestanforderungen an nationale Verfahrensordnungen ergeben sich aus dem Äquivalenzgrundsatz und dem Effektivitätsgrundsatz, die der EuGH in ständiger Rechtsprechung seit den Entscheidungen *Rewe* (Rs. 33/76) und *Comet* (Rs. 45/76) entwickelt hat. Der Äquivalenzgrundsatz verlangt, dass nationale Verfahrensregeln für unionsrechtliche Ansprüche nicht ungünstiger sein dürfen als jene für vergleichbare innerstaatliche Ansprüche. Der Effektivitätsgrundsatz untersagt Verfahrensregeln, die die Ausübung unionsrechtlicher Rechte praktisch unmöglich machen oder übermässig erschweren. In *Manfredi* (Rs. C-295/04) hat der EuGH beide Grundsätze auf nationale Verfahrensregeln für Schadensersatzklagen im Wettbewerbsrecht angewendet.

Beim Vollzug des Unionsrechts sind zudem die Grundrechte zu beachten, insbesondere die Charta der Grundrechte sowie die vom EuGH als allgemeine Rechtsgrundsätze anerkannten gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten. Kommt ein Mitgliedstaat seinen Vollzugspflichten nicht oder fehlerhaft nach und entsteht dadurch Einzelnen ein Schaden, haftet er nach Massgabe der vom EuGH in *Francovich* (verb. Rs. C-6/90 und C-9/90) entwickelten Staatshaftung auf Schadensersatz, sofern die verletzte Norm dem Einzelnen Rechte verleiht, der Verstoss hinreichend qualifiziert ist und ein Kausalzusammenhang zwischen Verstoss und Schaden besteht.

V. Rechtsschutz

Die Europäische Union verfügt mit dem Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) über eine eigenständige Gerichtsbarkeit. Nach Art. 19 Abs. 1 EUV gewährleistet der EuGH die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge und entscheidet letztverbindlich über unionsrechtliche Streitigkeiten. Sein Mandat übt der EuGH tendenziell integrationsfreundlich aus. Er hat das Unionsrecht in wesentlichen Bereichen fortentwickelt und grundlegende Prinzipien wie den Anwendungsvorrang und die unmittelbare Wirkung des Unionsrechts durch richterliche Rechtsfortbildung etabliert.

Der Gerichtshof kontrolliert die Rechtmässigkeit der Rechtsakte und des Verwaltungshandelns der Unionsorgane, schlichtet Kompetenz- und Organstreitigkeiten, überwacht die Einhaltung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten und sorgt für dessen einheitliche Auslegung. Das Primärrecht sieht hierfür abschliessend geregelte Verfahren vor, die sich in drei Gruppen einteilen lassen, und zwar Verfahren gegen Mitgliedstaaten (Vertragsverletzungsverfahren), Verfahren gegen Unionsorgane (Nichtigkeits-, Untätigkeits- und

Schadenersatzklagen) sowie Verfahren zur einheitlichen Auslegung des Unionsrechts (Vorabentscheidungsverfahren). In der Praxis ist das Vorabentscheidungsverfahren die häufigste Verfahrensart; es macht mehr als die Hälfte der beim EuGH anhängigen Verfahren aus.

1. Verfahren gegen Mitgliedstaaten

Die effektive Durchsetzung des Unionsrechts setzt voraus, dass Mitgliedstaaten, die ihren unionsrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommen, zur Rechenschaft gezogen werden können. Dieses Ziel verfolgt das Vertragsverletzungsverfahren, das der Kontrolle der Einhaltung des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten dient und damit ein Instrument zur Sicherung des Vorrangs und der einheitlichen Wirkung des Unionsrechts darstellt. Es wird grundsätzlich von der Europäischen Kommission im Rahmen ihrer Rolle als Hüterin der Verträge eingeleitet (Aufsichtsklage nach [Art. 258 AEUV](#)). Daneben kann auch ein Mitgliedstaat einen anderen Mitgliedstaat wegen einer Vertragsverletzung verklagen (Staatenklage nach [Art. 259 AEUV](#)), was in der Praxis jedoch selten vorkommt. Gegenstand der Klage ist jeder dem Staat zurechenbare Verstoss gegen das Unionsrecht, unabhängig davon, welches staatliche Organ oder welche Gebietskörperschaft gehandelt hat.

Dem gerichtlichen Verfahren geht zwingend ein Vorverfahren voraus. Die Kommission richtet zunächst ein Mahnschreiben an den betroffenen Mitgliedstaat und gibt ihm Gelegenheit zur Stellungnahme. Bleibt die Beanstandung bestehen, erlässt sie eine mit Gründen versehene Stellungnahme ([Art. 258 Abs. 1 AEUV](#)). Bei einer Staatenklage nach [Art. 259 AEUV](#) muss der klagende Mitgliedstaat die Kommission förmlich befassen; gibt diese binnen drei Monaten keine Stellungnahme ab, eröffnet sich dem klagenden Staat das Klagerecht vor dem EuGH. Erst nach Abschluss dieses Vorverfahrens kann Klage erhoben werden.

Das Vertragsverletzungsverfahren zielt auf die Feststellung, dass der Mitgliedstaat gegen Unionsrecht verstossen hat. Der EuGH kann nationale Massnahmen weder aufheben noch den Staat unmittelbar zu deren Änderung verpflichten. Stellt er eine Vertragsverletzung fest, ist der Mitgliedstaat nach [Art. 260 Abs. 1 AEUV](#) verpflichtet, den unionsrechtswidrigen Zustand unverzüglich zu beseitigen. Kommt er dieser Verpflichtung nicht nach, kann die Kommission ein Sanktionsverfahren einleiten; der EuGH ist dann befugt, ein Zwangsgeld gegen den säumigen Staat zu verhängen ([Art. 260 Abs. 2 AEUV](#)). Seit dem Vertrag von Lissabon besteht zudem die Möglichkeit, bereits im ersten Vertragsverletzungsur-

teil eine Geldstrafe zu verhängen, falls ein Mitgliedstaat seiner Pflicht zur fristgerechten Notifizierung der Umsetzung einer Richtlinie nicht nachkommt ([Art. 260 Abs. 3 AEUV](#)). In der Praxis ist die nicht fristgerechte oder unvollständige Umsetzung von Richtlinien einer der häufigsten Anlässe für Vertragsverletzungsverfahren.

2. Verfahren gegen Unionsorgane

Neben der Kontrolle der Mitgliedstaaten unterwirft das Primärrecht auch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union einer gerichtlichen Rechtmässigkeitskontrolle. Diese dient der Wahrung des institutionellen Gleichgewichts und dem Schutz individueller Rechte gegenüber der Union. Das Primärrecht sieht hierfür drei Klagearten vor: die Nichtigkeitsklage, die Untätigkeitsklage und die Schadenersatzklage.

a) Nichtigkeitsklage

Mit der Nichtigkeitsklage ([Art. 263 AEUV](#)) können Rechtsakte der Union auf ihre Rechtmässigkeit gerichtlich überprüft werden. Angefochten werden können Gesetzgebungsakte sowie andere verbindliche Rechtsakte mit Aussenwirkung. Hinsichtlich der Klagebefugnis unterscheidet Art. 263 AEUV drei Kategorien. Privilegierte Kläger, namentlich die Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament, der Rat und die Kommission, können ohne Nachweis eines besonderen Interesses klagen. Teilprivilegiert sind der Europäische Rechnungshof, die Europäische Zentralbank und der Ausschuss der Regionen; sie können nur zur Wahrung ihrer eigenen institutionellen Rechte klagen. Nicht-privilegierte Kläger, also natürliche und juristische Personen, können Nichtigkeitsklage nur unter engen Voraussetzungen erheben. Der angefochtene Rechtsakt muss entweder an sie gerichtet sein oder sie unmittelbar und individuell betreffen. Eine individuelle Betroffenheit liegt nach der seit *Plaumann* ([Rs. 25/62](#)) ständigen Rechtsprechung nur vor, wenn der Kläger wegen bestimmter persönlicher Eigenschaften oder ihn aus dem Kreis aller übrigen Personen heraushebender Umstände berührt wird. Seit dem Vertrag von Lissabon können Einzelne zusätzlich gegen Rechtsakte mit Verordnungsscharakter vorgehen, sofern diese sie unmittelbar betreffen und keine Durchführungsmassnahmen nach sich ziehen.

Die Klagegründe sind in [Art. 263 Abs. 2 AEUV](#) abschliessend aufgeführt: Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Formvorschriften, Verstoß gegen die

Verträge oder gegen eine bei ihrer Durchführung anzuwendende Rechtsnorm sowie Ermessensmissbrauch. Die Klageschrift muss innerhalb von zwei Monaten eingereicht werden ([Art. 263 Abs. 6 AEUV](#)). Ist die Klage begründet, erklärt das zuständige Gericht den angefochtenen Rechtsakt ganz oder teilweise für nichtig ([Art. 264 AEUV](#)). Die Nichtigkeitserklärung wirkt grundsätzlich ex tunc, das heisst rückwirkend ab Erlass des Rechtsakts; der Gerichtshof kann jedoch aus Gründen der Rechtssicherheit bestimmte Wirkungen des Rechtsakts aufrechterhalten. Das erlassende Organ ist zudem verpflichtet, die notwendigen Folgemassnahmen zu ergreifen, um dem Urteil nachzukommen.

b) Untätigkeitsklage

Während die Nichtigkeitsklage rechtswidrige Handlungen der Unionsorgane erfasst, richtet sich die Untätigkeitsklage ([Art. 265 AEUV](#)) gegen deren rechtswidriges Unterlassen, einen bestimmten Rechtsakt zu erlassen oder eine gebotene Entscheidung zu treffen. Klageberechtigt sind die Mitgliedstaaten und die Unionsorgane sowie unter bestimmten Bedingungen auch natürliche und juristische Personen. Für Einzelkläger gilt nach [Art. 265 Abs. 3 AEUV](#) die Besonderheit, dass das Organ es unterlassen haben muss, an sie einen Rechtsakt zu richten; sie müssen also dartun, dass ihnen gegenüber eine Handlungspflicht bestanden hat.

Bevor eine Untätigkeitsklage zulässig erhoben werden kann, muss gemäss [Art. 265 Abs. 2 AEUV](#) zunächst ein Vorverfahren durchgeführt werden. Der Kläger hat das betreffende Organ förmlich zur Vornahme der gebotenen Handlung aufzufordern. Bleibt das Organ innerhalb von zwei Monaten untätig, beginnt eine weitere Zweimonatsfrist, innerhalb derer Klage erhoben werden kann. Dieses Vorverfahren soll dem Organ Gelegenheit geben, den vertragswidrigen Zustand selbst zu beheben, und dient zugleich der Entlastung der Gerichte. Stellt der Gerichtshof die Rechtswidrigkeit der Untätigkeit fest, hat das säumige Organ nach [Art. 266 Abs. 1 AEUV](#) die erforderlichen Massnahmen zu ergreifen, um dem Urteil nachzukommen.

c) Schadenersatzklage

Verursacht ein rechtswidriges Handeln der Unionsorgane einen Schaden, steht den Betroffenen die Schadenersatzklage nach [Art. 268 AEUV](#) als eigenständiges Instrument des Rechtsschutzes offen. Sie richtet sich darauf, Ersatz für Schäden zu erhalten, die Organe, Einrichtungen oder Bedienstete der Union in Ausübung ihrer Amtstätigkeit rechtswidrig verursacht haben. Rechts-

grundlage ist [Art. 340 Abs. 2 AEUV](#), der die Union verpflichtet, den durch ihre Organe verursachten Schaden nach Massgabe der allgemeinen Rechtsgrundsätze zu ersetzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind. Die Schadenersatzklage erfüllt dabei eine Ausgleichsfunktion, da die Nichtigkeitsklage zwar zur Beseitigung eines rechtswidrigen Unionsakts führen kann, bereits entstandene Schäden jedoch nicht kompensiert.

Die Voraussetzungen für eine erfolgreiche ausservertragliche Haftung der Union sind streng. Nach ständiger Rechtsprechung müssen kumulativ ein rechtswidriges Verhalten eines Organs in Form eines hinreichend qualifizierten Verstosses gegen eine den Einzelnen schützende Rechtsnorm, ein tatsächlich entstandener Schaden sowie ein Kausalzusammenhang zwischen dem Organverhalten und dem Schaden nachgewiesen werden. Das Erfordernis eines hinreichend qualifizierten Verstosses bedeutet, dass einfache Rechtsfehler nicht genügen; das Organ muss die Grenzen seines Ermessens offensichtlich und erheblich überschritten haben.

3. Vorabentscheidungsverfahren

Wird dasselbe Unionsrecht in 27 Mitgliedstaaten durch unterschiedliche nationale Gerichte angewendet, entsteht unweigerlich das Risiko divergierender Auslegungen. Das Vorabentscheidungsverfahren nach [Art. 267 AEUV](#) begegnet diesem Risiko. Es handelt sich nicht um ein Streitiges Klageverfahren, sondern um ein Kooperationsverfahren zwischen nationalen Gerichten und dem EuGH. Nationale Gerichte können, letztinstanzliche Gerichte müssen dem EuGH Fragen zur Auslegung des Primär- oder Sekundärrechts sowie zur Gültigkeit von Sekundärrechtsakten vorlegen, sofern die jeweilige Frage für die Entscheidung des nationalen Rechtsstreits erheblich ist. Nationale Gerichte dürfen Unionsrechtsakte zwar auf ihre Gültigkeit prüfen, sie jedoch nicht selbst für ungültig erklären; die Befugnis zur Nichtigserklärung steht allein dem EuGH zu (Foto-Frost, [Rs. 314/85](#)). Ein letztinstanzliches Gericht im Sinne von [Art. 267 Abs. 3 AEUV](#) ist jedes Gericht, dessen Entscheidung im konkreten Fall nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden kann. Von der Vorlagepflicht gibt es eine eng begrenzte Ausnahme, wenn die aufgeworfene Rechtsfrage durch bestehende Rechtsprechung bereits geklärt ist oder vernünftige Zweifel an der richtigen Auslegung ausgeschlossen sind (Acte clair-Doktrin, [CILFIT](#), [Rs. 283/81](#)).

Im Vorabentscheidungsverfahren entscheidet der EuGH nicht über den konkreten Rechtsstreit, sondern beantwortet ausschliesslich die vorgelegten Rechts-

fragen. Die Anwendung der EuGH-Auslegung auf den Einzelfall obliegt dem vorlegenden nationalen Gericht, für das die Vorabentscheidung bindend ist; faktisch entfaltet sie Präcedenzwirkung auch für andere Gerichte bei gleichgelagerten Rechtsfragen. Das Verfahren ist damit ein wesentliches Instrument der Rechtsfortbildung und der Wahrung der Rechtseinheit in der EU und macht mehr als die Hälfte der beim EuGH anhängigen Verfahren aus. Beispielsweise legte ein spanisches Gericht dem EuGH in der Rechtssache CCOO ([Rs. C-55/18](#)) die Frage vor, ob die Arbeitszeitrichtlinie die Mitgliedstaaten zur Einführung eines Systems zur Erfassung der täglichen Arbeitszeit verpflichtet. Der EuGH bejahte dies und gab damit den unionsrechtlichen Rahmen für die Auslegung bzw. Ausgestaltung des nationalen Arbeitsrechts vor.

4. Vollstreckung

Die Durchsetzung von EuGH-Urteilen und sonstigen Unionsakten obliegt grundsätzlich den Mitgliedstaaten, da der Union eine eigene Zwangsvollstreckungsgewalt fehlt. Geldbussen, die etwa die Kommission im Wettbewerbsrecht verhängt, werden nach Massgabe des nationalen Verfahrensrechts desjenigen Mitgliedstaats vollstreckt, in dessen Hoheitsgebiet die Vollstreckung stattfinden soll ([Art. 299 AEUV](#)). Hierzu wird der Unionsakt mit einer Vollstreckungsklausel versehen, die von einer nationalen Behörde erteilt wird, welche jeder Mitgliedstaat für diesen Zweck benennt. Die nationale Stelle prüft dabei lediglich die Echtheit des Titels, nicht dessen materielle Rechtmässigkeit.

Gegenüber Mitgliedstaaten ist eine Zwangsvollstreckung durch unmittelbaren Zugriff auf staatliche Vermögenswerte nicht möglich. Die Durchsetzung von EuGH-Urteilen gegenüber säumigen Mitgliedstaaten erfolgt stattdessen über das Sanktionsverfahren nach [Art. 260 AEUV](#), das bereits im Rahmen des Vertragsverletzungsverfahrens dargestellt wurde.

Wiederholungsfragen

1. **Welche Aussage beschreibt die besondere Rechtsnatur der Europäischen Union zutreffend?**
 - a) Die EU ist eine klassische internationale Organisation, deren Rechtsakte grundsätzlich nur die Mitgliedstaaten binden.
 - b) Die Mitgliedstaaten haben Hoheitsrechte auf die EU übertragen und dadurch eine eigenständige supranationale Rechtsordnung geschaffen.
 - c) Die EU ist seit dem Vertrag von Lissabon ein europäischer Bundesstaat.
 - d) Das Unionsrecht ist Bestandteil des allgemeinen Völkerrechts und besitzt keine eigenständige Rechtsordnung.
2. **Welche Entscheidung ist besonders mit der Anerkennung der Autonomie der Unionsrechtsordnung verbunden?**
 - a) Francovich.
 - b) Marleasing.
 - c) Van Gend en Loos.
 - d) Costa/E.N.E.L.
3. **Worin zeigt sich der supranationale Charakter der Europäischen Union besonders deutlich?**
 - a) In zahlreichen Bereichen können Entscheidungen auch gegen den Willen einzelner Mitgliedstaaten mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden.
 - b) Sämtliche Entscheidungen der Union bedürfen der Zustimmung aller Mitgliedstaaten.
 - c) Die Kommission handelt grundsätzlich auf Weisung der nationalen Regierungen.
 - d) Das Europäische Parlament setzt sich aus Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten zusammen.
4. **Welche Folge hat der Anwendungsvorrang des Unionsrechts bei einer Kollision mit nationalem Recht?**
 - a) Das entgegenstehende nationale Recht wird automatisch nichtig.
 - b) Das nationale Parlament muss die betreffende Vorschrift zunächst förmlich aufheben.
 - c) Die nationale Vorschrift bleibt grundsätzlich bestehen, darf im Anwendungsbereich des Unionsrechts aber nicht angewendet werden.

- d) Unionsrecht geht nur einfachem nationalem Gesetzesrecht, nicht aber nationalem Verfassungsrecht vor.
- 5. Unter welchen Voraussetzungen kann eine unionsrechtliche Bestimmung unmittelbare Wirkung entfalten?**
- a) Sie muss hinreichend klar und präzise sowie unbedingt sein und darf keiner weiteren Durchführungsmassnahmen bedürfen.
 - b) Sie muss zuvor durch ein nationales Gesetz bestätigt worden sein.
 - c) Sie muss zwingend in Form einer Verordnung erlassen worden sein.
 - d) Sie muss ausdrücklich bestimmen, dass Einzelne vor nationalen Gerichten aus ihr Rechte ableiten können.
- 6. Welche Aussage zum Loyalitätsprinzip ist zutreffend?**
- a) Es verpflichtet ausschliesslich die Unionsorgane zur Rücksichtnahme auf die Mitgliedstaaten.
 - b) Es verpflichtet nationale Gerichte dazu, entgegenstehendes nationales Recht stets aufzuheben.
 - c) Es umfasst die Pflicht zur unionskonformen Auslegung nationalen Rechts, findet aber insbesondere bei einer Auslegung contra legem eine Grenze.
 - d) Es gilt nur bei der Umsetzung von Richtlinien.
- 7. Welche Aussage über das Primärrecht der Europäischen Union trifft zu?**
- a) Der AEUV steht hierarchisch über dem EUV.
 - b) Die Charta der Grundrechte gehört seit 2009 zum Sekundärrecht.
 - c) Protokolle zu den Verträgen besitzen lediglich interpretative Bedeutung.
 - d) Die Charta der Grundrechte besitzt denselben rechtlichen Rang wie die Verträge.
- 8. Welche Stellung nehmen völkerrechtliche Abkommen der EU innerhalb der Unionsrechtsordnung ein?**
- a) Sie sind Bestandteil des Primärrechts und stehen auf derselben Rangstufe wie EUV und AEUV.
 - b) Sie bilden eine eigenständige Zwischenstufe und gehen dem Sekundärrecht grundsätzlich vor.
 - c) Sie entfalten innerhalb der Unionsrechtsordnung keine rechtliche Bindungswirkung.
 - d) Sie stehen hierarchisch unterhalb von Verordnungen und Richtlinien.

9. Wodurch unterscheidet sich eine Verordnung grundsätzlich von einer Richtlinie?

- a) Verordnungen richten sich ausschliesslich an die Mitgliedstaaten, Richtlinien dagegen auch an Private.
- b) Richtlinien sind in allen ihren Teilen verbindlich, Verordnungen nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels.
- c) Verordnungen gelten grundsätzlich unmittelbar, während Richtlinien von den Mitgliedstaaten in nationales Recht umgesetzt werden müssen.
- d) Richtlinien können Anwendungsvorrang beanspruchen, Verordnungen dagegen nicht.

10. Welche Aussage über Richtlinien ist zutreffend?

- a) Unter bestimmten Voraussetzungen können sie gegenüber einem säumigen Mitgliedstaat unmittelbare Wirkung entfalten; eine horizontale unmittelbare Wirkung zwischen Privaten ist grundsätzlich ausgeschlossen.
- b) Nach Ablauf der Umsetzungsfrist entfalten Richtlinien automatisch horizontale unmittelbare Wirkung.
- c) Richtlinien können nur dann Rechte Einzelner begründen, wenn sie vollständig umgesetzt wurden.
- d) Eine fehlerhafte Umsetzung einer Richtlinie kann niemals eine Staatshaftung begründen.

11. Welche Aussage über Beschlüsse gemäss Art. 288 AEUV ist richtig?

- a) Beschlüsse müssen stets an einen einzelnen Mitgliedstaat gerichtet sein.
- b) Beschlüsse sind lediglich politische Empfehlungen ohne rechtliche Bindungswirkung.
- c) Beschlüsse müssen immer in nationales Recht umgesetzt werden.
- d) Beschlüsse sind in allen ihren Teilen verbindlich; seit dem Vertrag von Lissabon sind auch Beschlüsse ohne bestimmte Adressaten möglich.

12. Worin liegt der wesentliche Unterschied zwischen delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten?

- a) Delegierte Rechtsakte werden vom Europäischen Parlament, Durchführungsrechtsakte vom Rat erlassen.
- b) Delegierte Rechtsakte können nicht wesentliche Elemente eines Gesetzgebungsakts ergänzen oder ändern, während Durchführungsrechtsakte einheitliche Bedingungen für dessen Durchführung schaffen.

- c) Durchführungsrechtsakte dürfen wesentliche Elemente eines Gesetzgebungsakts abändern, delegierte Rechtsakte dagegen nicht.
- d) Delegierte Rechtsakte sind verbindlich, Durchführungsrechtsakte dagegen lediglich Empfehlungen.

13. Welche Aussage zur Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) trifft zu?

- a) Sie ist überwiegend intergouvernemental ausgestaltet und Entscheidungen werden grundsätzlich einstimmig im Europäischen Rat oder im Rat getroffen.
- b) Die GASP unterliegt vollständig dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.
- c) Das Europäische Parlament verfügt im Bereich der GASP grundsätzlich über das alleinige Initiativrecht.
- d) Der EuGH besitzt in der GASP dieselben umfassenden Zuständigkeiten wie im Binnenmarktrecht.

14. Welche Aussage zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren ist richtig?

- a) Der Rat erlässt den Rechtsakt, während das Europäische Parlament lediglich angehört wird.
- b) Das Europäische Parlament verfügt grundsätzlich über das alleinige Initiativrecht.
- c) Das Verfahren kann höchstens eine Lesung umfassen.
- d) Europäisches Parlament und Rat entscheiden als gleichberechtigte Mitgesetzgeber; das Verfahren wird grundsätzlich durch einen Vorschlag der Kommission eingeleitet.

15. Was geschieht, wenn das Europäische Parlament in zweiter Lesung den Standpunkt des Rates billigt oder innerhalb der vorgesehenen Frist untätig bleibt?

- a) Die Kommission entscheidet abschliessend über den Rechtsakt.
- b) Es wird zwingend ein Vermittlungsausschuss einberufen.
- c) Der Rechtsakt gilt in der Fassung des Standpunkts des Rates als erlassen.
- d) Das Gesetzgebungsverfahren beginnt erneut mit einem Kommissionsvorschlag.

16. Wodurch unterscheidet sich das Zustimmungsverfahren vom Anhörungsverfahren?

- a) Im Zustimmungsverfahren kann das Parlament den Rechtsakt beliebig ändern.

- b) Im Zustimmungsverfahren kann das Parlament den Rechtsakt annehmen oder ablehnen, ihn aber nicht inhaltlich abändern.
- c) Im Anhörungsverfahren ist die Stellungnahme des Parlaments für den Rat verbindlich.
- d) Im Anhörungsverfahren entscheiden Parlament und Rat als gleichberechtigte Mitgesetzgeber.

17. Was kennzeichnet das Trilogverfahren?

- a) Es handelt sich um ein förmliches Vermittlungsverfahren zwischen den Mitgliedstaaten und dem EuGH.
- b) Es findet ausschliesslich nach einer gescheiterten zweiten Lesung statt.
- c) Daran nehmen Vertreter der nationalen Parlamente, des Rates und des EuGH teil.
- d) Es handelt sich um informelle Verhandlungen zwischen Parlament, Rat und Kommission, die häufig vor oder parallel zu den formellen Lesungen stattfinden.

18. Welche Aussage zur Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente ist zutreffend?

- a) Die nationalen Parlamente können innerhalb von acht Wochen begründete Stellungnahmen abgeben; ab bestimmten Schwellenwerten wird insbesondere das Verfahren der «gelben» bzw. «orangefarbenen Karte» ausgelöst.
- b) Jedes nationale Parlament kann einen Gesetzgebungsvorschlag der Kommission durch ein einzelnes Veto endgültig verhindern.
- c) Nationale Parlamente können ausschliesslich nach Erlass eines Rechtsakts dessen Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip überprüfen.
- d) Die Subsidiaritätskontrolle steht ausschliesslich den Regierungen der Mitgliedstaaten zu.

19. Welcher Grundsatz gilt für den Vollzug des Unionsrechts?

- a) Unionsrecht wird grundsätzlich unmittelbar durch die Europäische Kommission vollzogen.
- b) Der Vollzug erfolgt stets gemeinsam durch Kommission und nationale Behörden.
- c) Der Vollzug obliegt grundsätzlich den Mitgliedstaaten; ein direkter Vollzug durch Unionsorgane bildet die Ausnahme.
- d) Der Rat bestimmt im Einzelfall, ob eine nationale oder europäische Behörde zuständig ist.

20. Welche Anforderungen stellen Äquivalenz- und Effektivitätsgrundsatz an den indirekten Vollzug des Unionsrechts?

- a) Die Mitgliedstaaten müssen ihre Verwaltungsverfahren vollständig vereinheitlichen.
- b) Unionsrechtliche Ansprüche dürfen verfahrensrechtlich nicht ungünstiger behandelt werden als vergleichbare innerstaatliche Ansprüche, und ihre Durchsetzung darf nicht praktisch unmöglich oder übermässig erschwert werden.
- c) Für unionsrechtliche Ansprüche müssen stets günstigere Verfahrensregeln gelten als für nationale Ansprüche.
- d) Nationale Verfahrensvorschriften finden auf unionsrechtliche Ansprüche grundsätzlich keine Anwendung.

21. Welche Aussage zum Vertragsverletzungsverfahren ist richtig?

- a) Es wird grundsätzlich von der Kommission gegen einen Mitgliedstaat eingeleitet; auch ein Mitgliedstaat kann unter den Voraussetzungen des Art. 259 AEUV gegen einen anderen Mitgliedstaat vorgehen.
- b) Es kann ausschliesslich von natürlichen oder juristischen Personen eingeleitet werden.
- c) Der EuGH hebt im Falle einer Vertragsverletzung die entgegenstehenden nationalen Vorschriften unmittelbar auf.
- d) Vor Erhebung der Klage findet grundsätzlich kein aussergerichtliches Vorverfahren statt.

22. Welche Aussage zur Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV trifft zu?

- a) Natürliche und juristische Personen können jeden Unionsrechtsakt ohne weitere Voraussetzungen anfechten.
- b) Eine erfolgreiche Nichtigkeitsklage führt grundsätzlich nur für die Zukunft zur Unwirksamkeit des Rechtsakts.
- c) Mitgliedstaaten, Parlament, Rat und Kommission gehören zu den privilegierten Klägern und müssen kein besonderes Klageinteresse nachweisen.
- d) Empfehlungen und Stellungnahmen können wegen ihrer politischen Bedeutung stets mit der Nichtigkeitsklage angefochten werden.

23. Welche Voraussetzung gilt für eine Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV?

- a) Der Kläger muss zunächst eine Nichtigkeitsklage gegen das betreffende Organ erhoben haben.

- b) Die Untätigkeit muss mindestens ein Jahr angedauert haben.
- c) Eine Untätigkeitsklage kann nur von einem Mitgliedstaat erhoben werden.
- d) Das betreffende Organ muss grundsätzlich zunächst förmlich zum Tätigwerden aufgefordert worden sein.

24. Welche Aussage zum Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV ist richtig?

- a) Der EuGH entscheidet im Vorabentscheidungsverfahren abschliessend über den nationalen Rechtsstreit.
- b) Nationale Gerichte können dem EuGH entscheidungserhebliche Fragen zur Auslegung des Unionsrechts oder zur Gültigkeit von Sekundärrechtsakten vorlegen; letztinstanzliche Gerichte sind grundsätzlich zur Vorlage verpflichtet.
- c) Nationale Gerichte können einen unionsrechtlichen Rechtsakt selbst für ungültig erklären, wenn sie auf eine Vorlage verzichten.
- d) Eine Vorlage an den EuGH ist nur in Verfahren zwischen einem Mitgliedstaat und einem Unionsorgan zulässig.

25. Wie werden vollstreckbare Unionsakte grundsätzlich durchgesetzt?

- a) Die EU verfügt über eine eigene unionsweite Zwangsvollstreckungsbehörde.
- b) Die Europäische Kommission vollstreckt Geldbussen unmittelbar in das Vermögen der Betroffenen.
- c) Die Vollstreckung erfolgt grundsätzlich nach dem nationalen Verfahrensrecht des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet vollstreckt werden soll.
- d) Vollstreckbare Unionsakte müssen zunächst durch ein nationales Gericht in einen nationalen Titel umgewandelt werden.

Lösungen

1 b), 2 d), 3 a), 4 c), 5 a), 6 c), 7 d), 8 b), 9 c), 10 a), 11 d), 12 b), 13 a), 14 d), 15 c), 16 b), 17 d), 18 a), 19 c), 20 b), 21 a), 22 c), 23 d), 24 b), 25 c)

E.
Kompetenz-
ordnung und
Politikbereiche
der EU

Inhalt

I.	Einführung	149
1.	Tätigkeitsspektrum der EU	149
2.	Grundsätze der Kompetenzordnung	150
a)	Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung	150
b)	Grundsatz der Subsidiarität	151
c)	Grundsatz der Verhältnismässigkeit	152
3.	Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten	154
II.	Ausschliessliche Zuständigkeiten (Art. 3 AEUV)	155
1.	Zollunion	155
2.	Wettbewerbspolitik	156
3.	Währungspolitik im Euroraum	157
4.	Erhaltung der biologischen Meeresschätze	159
5.	Gemeinsame Handelspolitik	160
III.	Geteilte Zuständigkeiten (Art. 4 Abs. 1 und 2 AEUV)	162
1.	Binnenmarkt	162
2.	Gesellschaftsrecht	163
3.	Sozialpolitik und Arbeitsrecht	165
4.	Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt	166
5.	Landwirtschaft und Fischerei	167
6.	Umwelt	168
7.	Verbraucherschutz	170
8.	Verkehr	171
9.	Transeuropäische Netze	172
10.	Energie	172
11.	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts	174
a)	Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung	175
b)	Justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Handelssachen	177
c)	Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	177
d)	Polizeiliche Zusammenarbeit	178
12.	Gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit	179
IV.	Parallele Zuständigkeiten (Art. 4 Abs. 3 und 4 AEUV)	180
1.	Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt	180
2.	Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe	181
V.	Koordinierende Kompetenzen (Art. 5 AEUV)	181
1.	Wirtschaftspolitik	181
2.	Beschäftigungspolitik	182

VI. Unterstützende Kompetenzen (Art. 6 AEUV)	183
1. Gesundheitsschutz und Gesundheitsförderung	183
2. Industriepolitik	184
3. Kulturpolitik	185
4. Tourismus	186
5. Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport	187
6. Katastrophenschutz	188
7. Verwaltungszusammenarbeit	190
VII. Intergouvernementale Zusammenarbeit	190
1. Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik	190
2. Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik	191
VIII. Ausblick	192
Wiederholungsfragen	194

I. Einführung

Die Europäische Union ist in zahlreichen Politikbereichen tätig, die von der Wirtschafts- und Wettbewerbspolitik über den Umwelt- und Klimaschutz bis hin zur Migrations-, Energie- und Sicherheitspolitik reichen. Umfang und Dichte der Regulierung in den einzelnen Politikbereichen hängen davon ab, wie die Kompetenzen zwischen der Union und den Mitgliedstaaten verteilt sind und in welchem Masse die Union von ihren Kompetenzen Gebrauch gemacht hat. Das vorliegende Kapitel behandelt zunächst die Grundlagen dieser Kompetenzordnung, bevor die Grundzüge des Unionsrechts in den einzelnen Politikbereichen dargestellt werden.

1. Tätigkeitsspektrum der EU

Die Europäische Union hat sich seit ihren Anfängen von einer vorwiegend wirtschaftlich ausgerichteten Gemeinschaft zu einer politischen Union mit weitreichenden Aufgaben und gemeinsamen Grundwerten entwickelt. Die 1957 gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) zielte zunächst vor allem auf die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes. Dazu gehörten der Abbau von Handelshemmnissen zwischen den Mitgliedstaaten, die Schaffung einer Zollunion, die Entwicklung einer gemeinsamen Handels- und Agrarpolitik sowie die Einführung gemeinsamer Wettbewerbsregeln.

Im Zuge der fortschreitenden Integration wurden die Zuständigkeiten der Gemeinschaft und später der Union schrittweise auf zahlreiche weitere Politikfelder ausgeweitet. Heute erstreckt sich das Handeln der Union auf die in Teil 3 des AEUV geregelten internen Politikbereiche sowie auf die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP). Letztere bildet einen eigenständigen, in Titel V EUV geregelten Bereich und wird in Abschnitt VII dieses Kapitels gesondert behandelt.

Zu den in Teil 3 des AEUV geregelten Politikbereichen zählen insbesondere die Bereiche Binnenmarkt, Freier Warenverkehr, Landwirtschaft und Fischerei, Verkehr, Wettbewerb, Beschäftigung, Bildung, Kultur, Gesundheitswesen, Verbraucherschutz, Umwelt und Energie. Die Union verfügt in diesen Politikbereichen nicht über einheitliche oder unbegrenzte Rechtsetzungsbefugnisse. Ob und in welchem Umfang sie tätig werden darf, bestimmt sich nach der unionsrechtlichen Kompetenzordnung. Diese wurde durch den Vertrag von Lissabon erstmals systematisch in den [Art. 2–6 AEUV](#) geregelt.

2. Grundsätze der Kompetenzordnung

Die Kompetenzordnung der EU beruht auf drei Grundsätzen: dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, dem Subsidiaritätsgrundsatz und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Nach diesen Grundsätzen bestimmt sich, ob die Union tätig werden darf und in welchem Umfang sie die ihr von den Verträgen übertragenen Zuständigkeiten ausüben kann.

a) Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung

Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung besagt, dass die Europäische Union nur innerhalb der Zuständigkeiten tätig wird, die ihr die Mitgliedstaaten in den Gründungsverträgen zur Verwirklichung der dort festgelegten Ziele übertragen haben ([Art. 5 Abs. 2 EUV](#)). Anders als ein Staat verfügt die Union über keine allgemeine Gesetzgebungszuständigkeit und insbesondere keine Befugnis, ihre Zuständigkeiten selbst zu erweitern (sog. Kompetenz-Kompetenz). Umfang und Grenzen des Handelns der Union ergeben sich vielmehr aus den Verträgen, insbesondere aus den Bestimmungen der [Art. 3 ff. AEUV](#), welche die einzelnen Kompetenzbereiche und Zuständigkeitskategorien festlegen.

Eine ergänzende Funktion kommt [Art. 352 AEUV](#) zu. Die Bestimmung ermöglicht ein Tätigwerden der Union, wenn sich eine Massnahme zur Verwirkli-

chung eines der in den Verträgen festgelegten Ziele als erforderlich erweist, ohne dass die Verträge hierfür eine ausdrückliche Kompetenz vorsehen. [Art. 352 AEUV](#) begründet indes keine allgemeine Unionszuständigkeit, sondern dient lediglich der Schliessung einzelner Kompetenzlücken innerhalb des bestehenden Vertragsrahmens. Der Rat kann in einem solchen Fall einstimmig und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments die erforderlichen Vorschriften erlassen. Die Einstimmigkeit der Mitgliedstaaten soll einen ausufernden Gebrauch der Bestimmung verhindern. In der Praxis hat [Art. 352 AEUV](#) insbesondere bei der Schaffung neuer unionsrechtlicher Organisations- und Gesellschaftsformen eine wichtige Rolle gespielt, etwa beim Statut der Europäischen Aktiengesellschaft (siehe [Verordnung \(EG\) Nr. 2157/2001](#)).

b) Grundsatz der Subsidiarität

Der Grundsatz der Subsidiarität besagt, dass die Union in Bereichen, die nicht zu ihren ausschliesslichen Zuständigkeiten gehören, nur tätig werden darf, sofern und soweit die angestrebten Ziele von den Mitgliedstaaten auf zentraler, regionaler oder lokaler Ebene nicht ausreichend verwirklicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Unions-ebene zu erreichen sind ([Art. 5 Abs. 3 EUV](#)). Das Prinzip begründet damit keine Zuständigkeit der Union, sondern begrenzt die Ausübung bereits bestehender nicht ausschliesslicher Zuständigkeiten. Die Bestimmung verbindet zwei Voraussetzungen. Das Ziel muss von den Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können, und es muss wegen des Umfangs oder der Wirkungen der geplanten Massnahme auf Unionsebene besser zu verwirklichen sein. Unionsweites Handeln unterliegt damit einem besonderen Rechtfertigungsbedarf. Entwürfe von Gesetzgebungsakten sind deshalb hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip zu begründen, wobei die Feststellung, dass ein Ziel besser auf Unionsebene erreicht werden kann, auf qualitativen und, soweit möglich, quantitativen Kriterien beruhen muss ([Art. 5 Protokoll Nr. 2](#)).

Der Gerichtshof überprüft die Einhaltung des Subsidiaritätsgrundsatzes, übt dabei jedoch eine zurückhaltende Kontrolle aus. Anschaulich ist die unionsrechtliche Regulierung der Roamingentgelte. In *Vodafone* ([Rs. C-58/08](#)) sah der Gerichtshof das Subsidiaritätsprinzip als gewahrt an, weil der grenzüberschreitende Charakter des Roamings und die Abhängigkeit der Endkundenentgelte von den Grosskundenentgelten ein gemeinsames Vorgehen erforderten und mitgliedstaatliche Massnahmen das Funktionieren des Binnenmarkts beeinträchtigt hätten. Die Rechtsprechung verlangt somit nachvollziehbare Gründe dafür, dass unionsweites Handeln gegenüber nationalen Massnahmen

einen Mehrwert bietet, ohne dem Unionsgesetzgeber seinen Beurteilungsspielraum zu nehmen.

Die Kontrolle setzt daneben bereits während des Gesetzgebungsverfahrens ein. Nach [Protokoll Nr. 2](#) zum EUV und zum AEUV steht den nationalen Parlamenten im Rahmen eines sogenannten Frühwarnsystems ein Subsidiaritätsrügerecht zu. Binnen acht Wochen nach Übermittlung eines Entwurfs eines Gesetzgebungsakts können sie beziehungsweise ihre Kammern gegenüber den Präsidenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission begründete Stellungnahmen abgeben, in denen sie eine Verletzung des Subsidiaritätsprinzips geltend machen ([Art. 6 Protokoll Nr. 2](#)). Erreichen solche Stellungnahmen mindestens ein Drittel der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen, muss der Entwurf überprüft werden (sogenannte gelbe Karte); für Entwürfe zum Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach [Art. 76 AEUV](#) genügt ein Viertel. Die Kommission kann anschliessend am Entwurf festhalten, ihn ändern oder zurückziehen, muss ihren Beschluss aber begründen ([Art. 7 Abs. 2 Protokoll Nr. 2](#)).

Für das ordentliche Gesetzgebungsverfahren sieht Protokoll Nr. 2 zudem die sogenannte orangefarbene Karte vor. Erreichen die Einwände die einfache Mehrheit der den nationalen Parlamenten zugewiesenen Stimmen und hält die Kommission dennoch am Vorschlag fest, hat sie dies in einer begründeten Stellungnahme darzulegen. Der Unionsgesetzgeber prüft den Vorschlag danach vor Abschluss der ersten Lesung eigens auf seine Vereinbarkeit mit dem Subsidiaritätsprinzip. Halten ihn 55 Prozent der Mitglieder des Rates oder die Mehrheit der im Europäischen Parlament abgegebenen Stimmen für unvereinbar, wird er nicht weiter geprüft ([Art. 7 Abs. 3 Protokoll Nr. 2](#)). Ergänzend besteht eine gerichtliche Kontrollmöglichkeit. Die Mitgliedstaaten können wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips Nichtigkeitsklage erheben; ein Mitgliedstaat kann eine solche Klage nach Massgabe seiner innerstaatlichen Rechtsordnung auch im Namen seines nationalen Parlaments oder einer Kammer dieses Parlaments übermitteln. Klageberechtigt ist ferner der Ausschuss der Regionen, soweit es um Gesetzgebungsakte geht, bei deren Erlass seine Anhörung vorgeschrieben ist ([Art. 8 Protokoll Nr. 2](#)).

c) Grundsatz der Verhältnismässigkeit

Der Grundsatz der Verhältnismässigkeit bestimmt, dass die Massnahmen der Union inhaltlich wie formal nicht über das zur Erreichung der Vertragsziele erforderliche Mass hinausgehen dürfen ([Art. 5 Abs. 4 EUV](#)). Anders als das Sub-

sidiaritätsprinzip gilt es für sämtliche Tätigkeiten der Union und damit auch im Bereich ihrer ausschliesslichen Zuständigkeiten. Es betrifft nicht das Ob, sondern das Wie der Zuständigkeitsausübung. Eine Massnahme muss geeignet sein, zur Erreichung des mit ihr verfolgten Ziels beizutragen. Sie muss ferner erforderlich sein, weshalb bei mehreren gleich geeigneten Mitteln dasjenige zu wählen ist, welches die Mitgliedstaaten und die Einzelnen am wenigsten belastet. Schliesslich dürfen die mit ihr verbundenen Nachteile nicht ausser Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen (*Fedesa*, [Rs. C-331/88](#)).

Der Kontrollmassstab des Gerichtshofs richtet sich nach dem Gestaltungsspielraum, über den der Unionsgesetzgeber im betreffenden Bereich verfügt. Hat er politische, wirtschaftliche oder soziale Entscheidungen zu treffen und dabei komplexe Beurteilungen vorzunehmen, ist eine Massnahme erst dann rechtswidrig, wenn sie zur Erreichung des verfolgten Ziels offensichtlich ungeeignet ist. Auf dieser Grundlage bestätigte der Gerichtshof in *British American Tobacco* ([Rs. C-491/01](#)) die unionsrechtlichen Vorschriften über die Herstellung und Aufmachung von Tabakerzeugnissen. Enger wird die Kontrolle, wenn eine Massnahme in Grundrechte eingreift. In *Digital Rights Ireland* (verb. [Rs. C-293/12](#) und [C-594/12](#)) erklärte der Gerichtshof die Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung für ungültig. Die anlasslose Speicherung der Verkehrsdaten sämtlicher Nutzer sei zur Bekämpfung schwerer Kriminalität zwar geeignet, gehe aber über das Erforderliche hinaus, weil die Richtlinie weder nach Personengruppen, Zeiträumen oder geografischen Gebieten differenziere noch hinreichende Garantien gegen Missbrauch vorsehe. Das Verhältnismässigkeitsprinzip hat somit nicht bloss programmatischen Charakter, sondern kann zur Nichtigerklärung von Sekundärrecht führen.

Für die Rechtsetzung folgt daraus, dass der Unionsgesetzgeber bei der Wahl und Ausgestaltung seiner Instrumente auf die Eingriffsintensität zu achten hat. So kann eine Mindestharmonisierung genügen, die den Mitgliedstaaten Spielraum belässt, wo eine vollständige Vereinheitlichung der nationalen Rechtsordnungen nicht erforderlich ist. Nach [Art. 5 Protokoll Nr. 2](#) ist überdies darauf zu achten, dass die finanziellen und verwaltungstechnischen Belastungen der Union, der mitgliedstaatlichen Behörden, der Wirtschaftsteilnehmer und der Bürgerinnen und Bürger so gering wie möglich gehalten werden und in einem angemessenen Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen.

3. Kompetenzverteilung zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten

Die [Art. 2–6 AEUV](#) regeln die Verteilung der Zuständigkeiten zwischen der EU und den Mitgliedstaaten in differenzierter Weise. Sie unterscheiden zwischen ausschliesslichen Zuständigkeiten der Union, geteilten Zuständigkeiten sowie unterstützenden, koordinierenden und ergänzenden Zuständigkeiten der Union. Alle nicht auf die Union übertragenen Zuständigkeiten verbleiben bei den Mitgliedstaaten.

Im Bereich der ausschliesslichen Zuständigkeiten ([Art. 3 AEUV](#)) ist allein die Union zum Erlass rechtlich verbindlicher Massnahmen befugt. Die Mitgliedstaaten dürfen in diesen Bereichen nur tätig werden, soweit sie hierzu von der Union ermächtigt werden. Ausschliessliche Zuständigkeiten bestehen insbesondere für die Zollunion, die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln, die Währungspolitik für die Mitgliedstaaten des Euro-Währungsgebiets, die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik, die Gemeinsame Handelspolitik sowie den Abschluss bestimmter internationaler Übereinkünfte.

Die geteilten Zuständigkeiten ([Art. 4 AEUV](#)) bilden demgegenüber den Regelfall der Unionszuständigkeiten. In diesen Bereichen können sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten tätig werden. Die Mitgliedstaaten dürfen ihre Zuständigkeiten jedoch nur ausüben, soweit die Union von ihrer Zuständigkeit noch keinen Gebrauch gemacht hat. Soweit die Union regelnd tätig wird, entfaltet ihr Handeln grundsätzlich eine Sperrwirkung zulasten der Mitgliedstaaten. Geteilte Zuständigkeiten bestehen insbesondere im Bereich des Binnenmarkts, der Sozialpolitik, des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, der Landwirtschaft und Fischerei, des Umweltschutzes, des Verbraucherschutzes, des Verkehrs, der Energiepolitik, des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts sowie der gemeinsamen Sicherheitsanliegen im Bereich des Gesundheitswesens.

Eine Sonderstellung nehmen Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt ([Art. 4 Abs. 3 AEUV](#)) sowie Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe ([Art. 4 Abs. 4 AEUV](#)) ein. Auch hier kann die Union eigene Massnahmen ergreifen, ohne dass ihr Tätigwerden eine Sperrwirkung gegenüber den Mitgliedstaaten entfaltet. Union und Mitgliedstaaten können daher parallel tätig sein.

Im Bereich der unterstützenden Zuständigkeiten ([Art. 6 AEUV](#)) verbleibt die Gesetzgebungskompetenz grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten. Die Union kann lediglich Massnahmen zur Unterstützung, Koordinierung oder Ergänzung mitgliedstaatlicher Tätigkeit ergreifen, darf jedoch keine Harmonisierung der nationalen Rechtsordnungen bewirken. Unterstützende Zuständigkeiten bestehen insbesondere in den Bereichen Gesundheitsschutz, Industrie, Kultur, Tourismus, Bildung, Jugend und Sport, Katastrophenschutz sowie Verwaltungszusammenarbeit. Daneben bestehen eigenständige Koordinierungskompetenzen in den Bereichen Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik ([Art. 5 AEUV](#)).

Die nachfolgenden Abschnitte folgen dieser Kompetenzordnung und behandeln zunächst die ausschliesslichen Zuständigkeiten der Union ([Art. 3 AEUV](#)), sodann die Bereiche geteilter Zuständigkeit ([Art. 4 AEUV](#)) sowie anschliessend die unterstützenden Zuständigkeiten ([Art. 6 AEUV](#)). Abschliessend werden die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik sowie die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Bereich überwiegend intergouvernementaler Zusammenarbeit dargestellt.

II. Ausschliessliche Zuständigkeiten (Art. 3 AEUV)

1. Zollunion

Die Zollunion verfolgt das Ziel, den Warenverkehr innerhalb der Union von zollrechtlichen Hemmnissen freizustellen und zugleich gegenüber Drittstaaten ein einheitliches Zollregime zu errichten. Nach [Art. 28 Abs. 1 AEUV](#) umfasst sie das vollständige Verbot von Ein- und Ausfuhrzöllen sowie Abgaben gleicher Wirkung im innergemeinschaftlichen Handel und die Anwendung eines Gemeinsamen Zolltarifs gegenüber Drittstaaten. Damit ist sie eine grundlegende Voraussetzung für das Funktionieren des Binnenmarkts, unterscheidet sich von diesem jedoch dadurch, dass sie ausschliesslich den zollrechtlichen Rahmen des Warenverkehrs betrifft und nicht die weitergehende Beseitigung nichttarifärer Handelshemmnisse oder die Harmonisierung produktbezogener Vorschriften erfasst.

Die primärrechtlichen Grundlagen der Zollunion finden sich in den [Art. 28–32 AEUV](#). Nach [Art. 31 AEUV](#) legt der Rat die Sätze des Gemeinsamen Zolltarifs auf Vorschlag der Kommission fest, womit den Mitgliedstaaten jede autonome

Gestaltung der Aussenzölle entzogen ist. Nationale Zuständigkeiten verbleiben im Wesentlichen beim Vollzug des Unionszollrechts durch die nationalen Zollverwaltungen, die dabei strikt an die unionsrechtlichen Vorgaben gebunden sind. Ein eigenständiger mitgliedstaatlicher Regelungsspielraum im materiellen Zollrecht besteht nicht. Zentrale Kodifikation des unionsrechtlichen Zollrechts ist der Unionszollkodex ([Verordnung \(EU\) Nr. 952/2013](#)).

2. Wettbewerbspolitik

Die Wettbewerbspolitik der Union sichert die Funktionsfähigkeit des Binnenmarkts, indem sie Marktabstottungen verhindert und gegen wettbewerbsbeschränkende Absprachen sowie den Missbrauch wirtschaftlicher Marktmacht vorgeht. Während die Grundfreiheiten primär staatliche Massnahmen mit Binnenmarktrelevanz erfassen, richtet sich das Wettbewerbsrecht in erster Linie an Unternehmen und adressiert private Marktmacht. Primärrechtliche Grundlage der unionsrechtlichen Wettbewerbspolitik sind die [Art. 101–109 AEUV](#). Sie umfassen das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmter Verhaltensweisen ([Art. 101 AEUV](#)), das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung ([Art. 102 AEUV](#)) sowie die vor allem sekundärrechtlich ausgestaltete Fusionskontrolle. Hinzu treten Regelungen über öffentliche und monopolartige Unternehmen ([Art. 106 AEUV](#)) sowie das Beihilfenrecht ([Art. 107 ff. AEUV](#)), das staatliche Massnahmen mit selektivem Wettbewerbsverzerrungspotenzial erfasst.

Das Primärrecht wird durch umfangreiches Sekundärrecht konkretisiert. Hervorzuheben sind insbesondere die [Verordnung \(EG\) Nr. 1/2003](#) zur Durchsetzung der Art. 101 und 102 AEUV sowie die [Verordnung \(EG\) Nr. 139/2004](#) über die Fusionskontrolle. Im Beihilfenrecht existieren detaillierte Regelwerke und Leitlinien der Kommission, welche die materiellen Voraussetzungen der Beihilfenzulässigkeit und das Prüfverfahren näher ausgestalten. In jüngerer Zeit hat die Union das klassische Wettbewerbsrecht um ein Regulierungsinstrument für grosse digitale Plattformen ergänzt. Die [Verordnung \(EU\) 2022/1925](#) über bestreitbare und faire Märkte im digitalen Sektor (Digital Markets Act) erfasst Unternehmen, die zentrale Plattformdienste wie Suchmaschinen, soziale Netzwerke, Betriebssysteme oder Online-Vermittlungsdienste betreiben und aufgrund ihrer Grösse sowie ihrer Nutzerzahlen von der Kommission als Torwächter benannt werden. Diese Unternehmen unterliegen einem Katalog von Verhaltenspflichten. Dazu gehören das Verbot, eigene Dienste bei der Anzeige von Ergebnissen zu bevorzugen, Vorgaben zur Interoperabilität, etwa bei

Kommunikationsdiensten, sowie Ansprüche gewerblicher Nutzer auf Zugang zu den Daten, die bei der Nutzung der Plattform entstehen. Die Pflichten gelten unabhängig vom Nachweis eines Wettbewerbsverstosses im Einzelfall und setzen damit früher an als die Art. 101 und 102 AEUV. Anders als im Kartellrecht liegt die Durchsetzung allein bei der Kommission, die Geldbussen von bis zu zehn Prozent des weltweiten Jahresumsatzes und bei wiederholten Verstössen von bis zu zwanzig Prozent verhängen kann.

Der Vollzug des Wettbewerbsrechts erfolgt nicht zentral durch die Union allein, sondern in einem dezentralen Verbundsystem, in dem die Europäische Kommission, die nationalen Wettbewerbsbehörden und die nationalen Gerichte arbeitsteilig zusammenwirken. Seit der [Verordnung \(EG\) Nr. 1/2003](#) wenden nationale Behörden und Gerichte die [Art. 101](#) und [102 AEUV](#) unmittelbar an, während die Kommission vor allem Leitentscheide erlässt und Koordinierungs- sowie Eingriffsbefugnisse ausübt. Im Beihilfenrecht liegt die Kontroll- und Entscheidungskompetenz hingegen weiterhin in erster Linie bei der Europäischen Kommission.

3. Währungspolitik im Euroraum

Die Währungspolitik im Euroraum bildet einen wesentlichen Bestandteil der Wirtschafts- und Währungsunion (WWU). Sie ist Ausdruck eines asymmetrischen Integrationsmodells. Während die Währungspolitik für die Mitgliedstaaten, deren Währung der Euro ist, eine ausschliessliche Zuständigkeit der Union bildet ([Art. 3 Abs. 1 lit. c AEUV](#)), bleibt die Wirtschaftspolitik im Wesentlichen mitgliedstaatlich geprägt und wird auf Unionsebene koordiniert ([Art. 5 Abs. 1 AEUV](#)). Der Vertrag verwendet dabei die Begriffe Währungspolitik und Geldpolitik gleichbedeutend. Diese Asymmetrie beruht auf einer politischen Grundentscheidung des Vertrags von Maastricht. Die Übertragung der Währungshoheit war konsensfähig, weil sich die Mitgliedstaaten auf eine unabhängige, der Preisstabilität verpflichtete Zentralbank einigen konnten. Die Haushalts- und Steuerpolitik blieb demgegenüber weitgehend bei den Mitgliedstaaten, weil sie das Budgetrecht der nationalen Parlamente und damit einen Kernbereich staatlicher Selbstbestimmung betrifft. Anstelle einer vollständig vergemeinschafteten Fiskalpolitik traten Regeln zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik und zur Sicherung der Haushaltsdisziplin. Die primärrechtlichen Grundlagen finden sich in [Art. 119 ff. AEUV](#).

Die Durchführung der Währungspolitik obliegt dem Eurosystem, das aus der Europäischen Zentralbank (EZB) und den nationalen Zentralbanken der Mitgliedstaaten des Euroraums besteht. Davon zu unterscheiden ist das Euro-

päische System der Zentralbanken (ESZB), dem die EZB und die nationalen Zentralbanken sämtlicher Mitgliedstaaten angehören (Art. 282 Abs. 1 AEUV). Das ESZB besitzt weder eigene Rechtspersönlichkeit noch eigene Beschlussorgane; entschieden wird in den Organen der EZB. Die Zentralbanken der Mitgliedstaaten, die den Euro nicht eingeführt haben, nehmen an der einheitlichen Geldpolitik nicht teil und führen ihre eigene Währungspolitik fort (Art. 139 Abs. 2 AEUV). Sie wirken im Erweiterten Rat der EZB mit, der als drittes Beschlussorgan besteht, solange nicht sämtliche Mitgliedstaaten den Euro eingeführt haben, und der Beratungs- und Übergangsaufgaben wahrnimmt sowie an der Beobachtung der Konvergenz und an der Erhebung statistischer Daten mitwirkt (Art. 141 AEUV).

Nach Art. 127 Abs. 1 AEUV ist das vorrangige Ziel des ESZB die Wahrung der Preisstabilität; unbeschadet dieses Ziels unterstützt es die allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union. Für den Euroraum nimmt diese Aufgabe das Eurosystem wahr. Zu den grundlegenden Aufgaben zählen die Festlegung und Durchführung der Geldpolitik, die Durchführung von Devisengeschäften, das Halten und Verwalten der Währungsreserven sowie die Förderung des reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme (Art. 127 Abs. 2 AEUV). Die EZB und die nationalen Zentralbanken sind bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unabhängig; weder Unionsorgane noch Regierungen der Mitgliedstaaten dürfen ihnen Weisungen erteilen (Art. 130 AEUV).

Die primärrechtliche Stabilitätsarchitektur der Währungsunion wird durch mehrere Vorgaben abgesichert. Das Verbot monetärer Haushaltsfinanzierung nach Art. 123 AEUV untersagt es der EZB und den nationalen Zentralbanken insbesondere, öffentlichen Stellen Kreditfazilitäten einzuräumen oder deren Schuldtitel unmittelbar zu erwerben. Die sogenannte No-bailout-Klausel nach Art. 125 AEUV bestimmt ergänzend, dass weder die Union noch die Mitgliedstaaten für die Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten haften oder für diese eintreten. Hinzu kommt die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden (Art. 126 AEUV). Diese Vorschriften sollen die Haushaltsdisziplin sichern und verhindern, dass die gemeinsame Geldpolitik zur Finanzierung mitgliedstaatlicher Haushalte eingesetzt wird. In dieselbe Richtung weisen die Konvergenzkriterien für den Beitritt zum Euroraum, die in Art. 140 AEUV und Protokoll Nr. 13 geregelt sind und die Preisstabilität, die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen, die Wechselkursstabilität und das langfristige Zinsniveau betreffen; Kommission und EZB prüfen in Konvergenzberichten, ob ein Mitgliedstaat sie erfüllt.

Die Abgrenzung zwischen Währungs- und Wirtschaftspolitik hat den Gerichtshof im Zusammenhang mit den Anleihekaufprogrammen der EZB beschäftigt. Massgebend sind nach seiner Rechtsprechung die Ziele einer Massnahme und die zu ihrer Erreichung eingesetzten Mittel, wobei erhebliche mittelbare Auswirkungen auf die Wirtschaftspolitik die Einordnung nicht ändern. Auf dieser Grundlage ordnete er sowohl das OMT-Programm in *Gauweiler* (Rs. C-62/14) als auch das Ankaufprogramm für Wertpapiere des öffentlichen Sektors in *Weiss* (Rs. C-493/17) der Währungspolitik zu. Die Entscheidungen anerkennen einen weiten Handlungsspielraum der EZB, binden ihn aber an die Grenzen der übertragenen Zuständigkeiten und an das Verhältnismässigkeitsprinzip.

Die Finanzkrise ab 2008 und die anschliessende Staatsschuldenkrise im Euroraum haben die strukturelle Asymmetrie zwischen gemeinsamer Geldpolitik und weitgehend mitgliedstaatlicher Fiskalpolitik offengelegt und zu einem erheblichen institutionellen Ausbau der Währungsunion geführt. Hervorzuheben ist der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM), den die Mitgliedstaaten des Euroraums 2012 als zwischenstaatliche Organisation schufen und der Staaten in schweren Finanzkrisen unter bestimmten Voraussetzungen Finanzhilfe gewähren kann. Seine Vereinbarkeit mit dem Unionsrecht bestätigte der Gerichtshof im Urteil *Pringle* (Rs. C-370/12); Art. 125 AEUV stehe einem solchen Mechanismus nicht entgegen, sofern die Finanzhilfe mit Bedingungen verbunden ist und der unterstützte Mitgliedstaat für seine Verbindlichkeiten verantwortlich bleibt. Ein weiterer Reformschritt war der Aufbau der Bankenunion mit dem Einheitlichen Aufsichtsmechanismus, in dessen Rahmen der EZB wichtige Aufgaben der Bankenaufsicht übertragen wurden, und dem Einheitlichen Abwicklungsmechanismus für die geordnete Abwicklung krisenbetroffener Kreditinstitute, dem der Einheitliche Abwicklungsfonds zur Verfügung steht. Eine als weiterer Pfeiler vorgesehene gemeinsame europäische Einlagensicherung ist bislang nicht verwirklicht. Auch wenn der ESM und die Bankenunion nicht zur Währungspolitik im engeren Sinne gehören, sind sie funktional eng mit der Stabilität des Euroraums verbunden.

4. Erhaltung der biologischen Meeresschätze

Die Erhaltung der biologischen Meeresschätze bezeichnet den Schutz und die nachhaltige Bewirtschaftung der lebenden Meeresressourcen, insbesondere der Fischbestände, und bildet einen Teilbereich der Gemeinsamen Fischereipolitik. Da Fischbestände grenzüberschreitende natürliche Ressourcen sind, die sich einer rein nationalen Bewirtschaftung entziehen, hat der Vertrag die-

sen Bereich als ausschliessliche Zuständigkeit der Union ausgestaltet ([Art. 3 Abs. 1 lit. d AEUV](#)). Nur eine einheitliche unionsrechtliche Steuerung kann sicherstellen, dass Fangmöglichkeiten und Erhaltungsmassnahmen koordiniert und auf die biologische Tragfähigkeit der Bestände abgestimmt werden. Abzugrenzen ist dieser Bereich von der allgemeinen Umwelt- und Meeresumweltpolitik, die zwar ebenfalls ökologische Zielsetzungen verfolgt, jedoch auf anderen Kompetenzgrundlagen beruht und nicht primär die Bewirtschaftung von Fischbeständen betrifft. Ebenso zu unterscheiden sind die übrigen Aspekte der Fischereipolitik, die als geteilte Zuständigkeit ausgestaltet sind und gesondert geregelt werden. Unionsrechtliche Instrumente sind die [Grundverordnung \(EU\) Nr. 1380/2013](#) zur Gemeinsamen Fischereipolitik sowie darauf gestützte Sekundärrechtsakte zur Festlegung von Fangmöglichkeiten, technischen Erhaltungsmassnahmen und Kontroll- und Durchsetzungsmechanismen.

5. Gemeinsame Handelspolitik

Die Gemeinsame Handelspolitik ([Art. 207 ff. AEUV](#)) baut auf der Zollunion auf und bildet die Grundlage für das einheitliche Auftreten der Union im Aussenhandel. Inhaltlich ist die Union nach [Art. 206 AEUV](#) dem Grundgedanken eines offenen und regelbasierten Welthandelssystems verpflichtet, indem sie zur harmonischen Entwicklung des Welthandels und zum schrittweisen Abbau von Beschränkungen im internationalen Handelsverkehr beiträgt. Zugleich verfügt sie über ein breites Instrumentarium, um wirtschaftlichen Risiken, Wettbewerbsverzerrungen und unfairen Handelspraktiken zu begegnen. Dazu zählen Antidumping- und Antisubventionszölle ebenso wie Schutzmassnahmen bei plötzlichen Importanstiegen nach der gemeinsamen Einfuhrregelung ([Verordnung \(EU\) 2015/478](#)). Solche Schutzmassnahmen sind regelmässig als Zollkontingente ausgestaltet, bei denen Einfuhren innerhalb einer festgelegten Menge unbelastet bleiben, darüber hinausgehende Mengen dagegen einem Zusatzzoll unterliegen; das praktisch bedeutsamste Beispiel bilden die Schutzmassnahmen für Stahlerzeugnisse. Mit der [Verordnung \(EU\) 2023/2675](#) über den Schutz der Union vor wirtschaftlichem Zwang durch Drittländer (Anti-Coercion Instrument) hat die Union ihr Schutzinstrumentarium um ein weiteres Instrument ergänzt, das es ihr erlaubt, auf politisch motivierten wirtschaftlichen Druck durch Drittstaaten zu reagieren.

Eng mit der Handelspolitik verbunden ist die Möglichkeit der Union, restriktive wirtschaftliche Massnahmen gegenüber Drittstaaten, Organisationen oder Einzelpersonen zu erlassen. Solche Sanktionen entstehen in einem zwei-

stufigen Verfahren. Zunächst ergeht ein einstimmiger Beschluss des Rates nach [Art. 29 EUV](#), der den Standpunkt der Union zu einer bestimmten Frage geografischer oder thematischer Art bestimmt und damit die eigentliche politische Entscheidung enthält, etwa ein Embargo oder die Aufnahme einzelner Personen in eine Sanktionsliste. Anschliessend erlässt der Rat gestützt auf [Art. 215 AEUV](#) auf gemeinsamen Vorschlag des Hohen Vertreters und der Kommission mit qualifizierter Mehrheit die entsprechenden wirtschaftlichen Massnahmen, etwa das Einfrieren von Geldern oder Handelsbeschränkungen. Massnahmen ausserhalb der Unionszuständigkeit, namentlich Einreiseverbote, verbleiben demgegenüber im Beschluss nach [Art. 29 EUV](#) und werden von den Mitgliedstaaten umgesetzt. Das Erfordernis der Einstimmigkeit auf der ersten Stufe erklärt, weshalb einzelne Mitgliedstaaten Sanktionsvorhaben verzögern oder blockieren können. Von diesem Instrument hat die Union insbesondere im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine in erheblichem Umfang Gebrauch gemacht.

Als Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) ist die Union verpflichtet, ihre handelspolitischen Massnahmen im Einklang mit dem WTO-Rechtsrahmen auszuüben. Die Gemeinsame Handelspolitik bewegt sich damit im Spannungsfeld zwischen autonomer Gesetzgebung und völkerrechtlicher Einbindung.

Neben autonomen Massnahmen kommt der vertraglichen Handelspolitik besondere Bedeutung zu. Die Union hat in den vergangenen Jahrzehnten ein wachsendes Netz von Freihandels- und Partnerschaftsabkommen aufgebaut, das bedeutende Volkswirtschaften auf verschiedenen Kontinenten umfasst, darunter Kanada, Japan, Südkorea, Vietnam und das Vereinigte Königreich. Nach mehr als 25 Jahren Verhandlungen genehmigte der Rat im Januar 2026 auch die Unterzeichnung des Partnerschaftsabkommens mit den Mercosur-Staaten sowie eines begleitenden Interimsabkommens über den Handel. Daneben bestehen auf der Grundlage von [Art. 217 AEUV](#) Assoziierungsabkommen, die über den reinen Waren- und Dienstleistungshandel hinaus politische und institutionelle Kooperationsformen vorsehen. Dazu zählen die Assoziierungsabkommen mit der Ukraine, Moldau und Georgien, die jeweils eine vertiefte und umfassende Freihandelszone einschliessen, die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit den Westbalkanstaaten, die Assoziierung der Türkei aus dem Jahr 1963, die 1995 um eine Zollunion ergänzt wurde, sowie das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum mit Island, Liechtenstein und Norwegen.

III. Geteilte Zuständigkeiten (Art. 4 Abs. 1 und 2 AEUV)

1. Binnenmarkt

Der Binnenmarkt steht im Zentrum der wirtschaftlichen Integration der Europäischen Union. Nach [Art. 26 Abs. 2 AEUV](#) umfasst er einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist. Rechtlich getragen wird der Binnenmarkt durch die vier Grundfreiheiten, das Wettbewerbsrecht und die Beihilfenkontrolle. [Art. 114 AEUV](#) bildet dabei die Rechtsgrundlage für die erforderliche Angleichung der mitgliedstaatlichen Vorschriften. [Art. 114 AEUV](#) ermächtigt die Union zur Angleichung nationaler Rechts- und Verwaltungsvorschriften, soweit diese die Errichtung oder das Funktionieren des Binnenmarkts betreffen. Auf dieser Grundlage werden unionsrechtliche Vorschriften in den verschiedensten Politikbereichen erlassen, namentlich im technischen Regulierungs- und Produktsicherheitsrecht, im Verbraucherrecht, im Datenschutzrecht, im Finanzmarktrecht, im Arzneimittel- und Medizinprodukterecht sowie in Bereichen der digitalen Transformation. [Art. 114 Abs. 3 AEUV](#) verpflichtet die Unionsorgane dabei, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umwelt- und Verbraucherschutz ein hohes Schutzniveau anzustreben.

In der Praxis wird [Art. 114 AEUV](#) extensiv als Harmonisierungsgrundlage eingesetzt. Die darauf gestützten Rechtsakte berühren teilweise Bereiche wie Gesundheit, Bildung und Kultur, in denen die Union nur begrenzte Zuständigkeiten hat bzw. Harmonisierungsmassnahmen explizit ausgeschlossen sind.

Gemäss dem Wortlaut des [Art. 114 AEUV](#) müssen Harmonisierungsmassnahmen primär marktbezogene Zielsetzungen verfolgen. Diese können zwar Auswirkungen auf andere Politikbereiche entfalten, dürfen jedoch nicht den eigentlichen Schwerpunkt der Massnahme bilden; sie müssen der Marktintegration funktional untergeordnet bleiben. Massgeblich ist, ob die Massnahme objektiv geeignet ist, bestehende oder absehbare Hindernisse für den Binnenmarkt zu beseitigen. Diese Abgrenzung hat der Gerichtshof der Europäischen Union in seiner Rechtsprechung mehrfach konkretisiert. Besonders hervorzuheben ist die Rechtsprechung zu den unionsrechtlichen Tabakwerbeverböten. Die erste Tabakwerberichtlinie erklärte der Gerichtshof wegen fehlender Kompetenzgrundlage für nichtig ([EuGH, Rs. C-376/98, Tabakwerbung I](#)). Der Gerichtshof stellte klar, dass [Art. 114 AEUV](#) keine allgemeine Regelungsbefugnis für Massnahmen des Gesundheitsschutzes vermittelt, wenn deren Binnenmarktbezug lediglich vor-

geschoben oder zu entfernt ist. Die inhaltlich neu zugeschnittene zweite Richtlinie, die auf Formen der Werbung und des Sponsorings mit klarem grenzüberschreitenden Bezug beschränkt wurde, hielt der Gerichtshof hingegen für unionsrechtskonform (EuGH, Rs. C-380/03, Tabakwerbung II). Ausschlaggebend dafür war, dass divergierende nationale Regelungen zur Tabakwerbung als geeignet angesehen wurden, den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr spürbar zu beeinträchtigen. Der Gesundheitsschutz blieb zwar ein Motiv, trat aber hinter das Ziel der Marktintegration zurück. Die Tabakwerbungsrechtsprechung verdeutlicht damit exemplarisch, dass [Art. 114 AEUV](#) eine marktbezogene Harmonisierung mit erheblichen Auswirkungen auf andere Politikbereiche erlaubt, nicht aber eine primär anderweitig motivierte Rechtsetzung unter Berufung auf den Binnenmarkt.

2. Gesellschaftsrecht

Das unionsrechtliche Gesellschaftsrecht stützt sich auf [Art. 50 Abs. 2 lit. g AEUV](#), der die Koordinierung der in den Mitgliedstaaten für Gesellschaften geltenden Schutzbestimmungen erlaubt. Die Vorschrift konkretisiert die Binnenmarktkompetenz der Union; der Binnenmarkt gehört nach Art. 4 Abs. 2 lit. a AEUV zu den Bereichen geteilter Zuständigkeit. Ziel der unionsrechtlichen Regelungstätigkeit ist insbesondere der Schutz von Gesellschaftern, Gläubigern und Arbeitnehmern. Ein erheblicher Teil des harmonisierten Gesellschaftsrechts wurde in der [Richtlinie \(EU\) 2017/1132](#) über bestimmte Aspekte des Gesellschaftsrechts zusammengeführt. Sie enthält namentlich Regelungen zur Offenlegung, zur Gründung und Wirksamkeit bestimmter Gesellschaften, zur Kapitalaufbringung und Kapitalerhaltung bei Aktiengesellschaften sowie zu Verschmelzungen, Spaltungen und grenzüberschreitenden Umstrukturierungen.

Von wachsender Bedeutung ist die Digitalisierung des Gesellschaftsrechts. Die [Richtlinie \(EU\) 2019/1151](#) hat die Online-Gründung bestimmter Gesellschaften, die digitale Einreichung von Unterlagen sowie den erleichterten Zugang zu Unternehmensregistern gefördert. Daran knüpft die [Richtlinie \(EU\) 2025/25](#) an, die die Nutzung digitaler Werkzeuge im Gesellschaftsrecht weiter ausbaut und insbesondere eine stärkere Vernetzung von Registerdaten sowie die Verringerung formeller Hürden bei grenzüberschreitenden Vorgängen bezweckt. Das Business Registers Interconnection System (BRIS) bildet dabei einen wesentlichen Baustein der unionsweiten Registervernetzung.

Daneben hat die Union das Gesellschaftsrecht zunehmend auch als Instrument zur Verwirklichung übergeordneter Regulierungsziele eingesetzt, insbesondere im Bereich der Nachhaltigkeit und der verantwortungsvollen Unternehmensführung. Ausdruck dessen sind die [Jahresabschluss-Richtlinie 2013/34/EU](#) zur Rechnungslegung, die [Aktionärsrechte-Richtlinie 2007/36/EG](#) sowie die [Richtlinie \(EU\) 2022/2464](#) über die Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen (CSRD) und die Richtlinie über unternehmerische Sorgfaltspflichten ([EU](#)) [2024/1760](#) (CSDDD). Die beiden zuletzt genannten Richtlinien sind unterdessen durch die [Änderungsrichtlinie \(EU\) 2026/470](#) erheblich überarbeitet worden; sie schränkt den Anwendungsbereich beider Rechtsakte deutlich ein, verschiebt die Anwendungsfristen und schafft die zivilrechtliche Haftung auf Unionsebene ab. Darin zeigt sich eine Neuausrichtung, welche die Nachhaltigkeitsregulierung stärker an den Erfordernissen unternehmerischer Wettbewerbsfähigkeit ausrichtet.

Neben der Angleichung des materiellen Gesellschaftsrechts sieht das Unionsrecht zur Erleichterung grenzüberschreitenden Wirtschaftens auch supranationale Gesellschaftsformen vor, die als unionsweit geltendes Einheitsrecht neben die nationalen Rechtsformen treten. Die wichtigste praktische Ausprägung ist die Europäische Gesellschaft (Societas Europaea, SE) auf Grundlage der [Verordnung \(EG\) Nr. 2157/2001](#). Hinzu tritt die Europäische Genossenschaft (SCE) auf Grundlage der [Verordnung \(EG\) Nr. 1435/2003](#).

Flankiert wird die Rechtsangleichung durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs zur Niederlassungsfreiheit von Gesellschaften. In grundlegenden Entscheidungen hat der Gerichtshof festgestellt, dass bestimmte Regelungen des Internationalen Privatrechts einzelner Mitgliedstaaten, die der Mobilität von Gesellschaften entgegenstehen (insbesondere die in Deutschland vertretene «Sitztheorie»), mit der Niederlassungsfreiheit nicht vereinbar sind. Centros ([Rs. C-212/97](#)) stellte er klar, dass ein Mitgliedstaat die Eintragung einer Zweigniederlassung einer rechtmässig in einem anderen Mitgliedstaat gegründeten Gesellschaft nicht allein deshalb verweigern darf, weil diese dort keine eigene Geschäftstätigkeit entfaltet. In Überseering ([Rs. C-208/00](#)) präzisierte der Gerichtshof, dass ein Mitgliedstaat einer solchen Gesellschaft nicht die Rechts- und Parteifähigkeit absprechen darf, auch wenn ihr tatsächlicher Verwaltungssitz im eigenen Hoheitsgebiet liegt. In Inspire Art ([Rs. C-167/01](#)) schliesslich entschied er, dass Mitgliedstaaten sogenannten Scheinauslandsgesellschaften keine zusätzlichen nationalen Anforderungen auferlegen dürfen, die ihre Niederlassungsfreiheit beeinträchtigen.

3. Sozialpolitik und Arbeitsrecht

Die Sozialpolitik ist nach [Art. 4 Abs. 2 lit. b AEUV](#) als geteilte Zuständigkeit ausgestaltet. Harmonisierend kann die Union nur begrenzt tätig werden, weil [Art. 153 Abs. 2 lit. b AEUV](#) lediglich den Erlass von Mindestvorschriften erlaubt und die Mitgliedstaaten nach [Art. 153 Abs. 4 AEUV](#) strengere Schutzbestimmungen beibehalten oder einführen dürfen. Ergänzend sieht [Art. 5 Abs. 3 AEUV](#) vor, dass die Union Initiativen zur Koordinierung der Sozialpolitik der Mitgliedstaaten ergreifen kann. Daraus ergibt sich eine gestufte Integrationsstruktur. Die Union setzt Mindeststandards und koordiniert, während die Mitgliedstaaten ihre Sozialschutzsysteme im Wesentlichen eigenständig gestalten und ausbauen.

Die europäische Sozialpolitik steht in engem Zusammenhang mit den Grundfreiheiten, insbesondere mit der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Niederlassungsfreiheit. Diese Rechte würden weitgehend leerlaufen, wenn grenzüberschreitend tätige Personen befürchten müssten, ihre in einem anderen Mitgliedstaat erworbenen Sozialversicherungsansprüche und Anwartschaften zu verlieren. Die Union hat deshalb frühzeitig umfassende Vorschriften zur Koordinierung der mitgliedstaatlichen Systeme der sozialen Sicherheit erlassen, heute namentlich die [Verordnung \(EG\) Nr. 883/2004](#) und ihre [Durchführungsverordnung \(EG\) Nr. 987/2009](#). Diese Regelungen begründen keine originären unionsrechtlichen Ansprüche auf Sozialleistungen; massgeblich bleibt insoweit das jeweilige nationale Recht. Das koordinierende europäische Sozialrecht stellt vielmehr sicher, dass die erfassten Personen ihre Ansprüche und Anwartschaften trotz grenzüberschreitender Mobilität behalten und in anderen Mitgliedstaaten unter Gleichbehandlung mit Inländern neue Ansprüche erwerben können.

Neben diesem Koordinationsrecht bestehen begrenzte Ansätze eines harmonisierenden Sozialrechts, dessen Schwerpunkt im Arbeitsrecht liegt. Das Arbeitsrecht ist primärrechtlich als Teilbereich der Sozialpolitik ausgestaltet und teilt deren Kompetenzgrundlage in [Art. 151 ff. AEUV](#). Die unionsrechtliche Rechtsetzung betrifft in erster Linie das Individualarbeitsrecht. Einen Schwerpunkt bilden der Arbeitsschutz durch die [Richtlinie 89/391/EWG](#), die Höchstarbeitszeit, die Ruhezeiten und der bezahlte Jahresurlaub durch die [Richtlinie 2003/88/EG](#), die Unterrichtung über die Arbeitsbedingungen durch die [Richtlinie \(EU\) 2019/1152](#) sowie Vaterschafts-, Eltern- und Pflegeurlaub durch die [Richtlinie \(EU\) 2019/1158](#). Hinzu treten Regelungen zum Schutz in besonderen Beschäftigungsformen, namentlich bei [Teilzeitarbeit](#), [befristeten Arbeitsverhältnissen](#) und [Leiharbeit](#), sowie das auf [Art. 19](#) und [Art. 157 AEUV](#)

gestützte Gleichbehandlungsrecht, das mit der [Richtlinie \(EU\) 2023/970](#) um Vorgaben zur Lohntransparenz erweitert wurde. Im Zuge der Digitalisierung der Arbeitswelt hat die Union zudem erstmals Standards für die Plattformwirtschaft gesetzt; die [Richtlinie \(EU\) 2024/2831](#) verbessert die Arbeitsbedingungen von Personen, die über digitale Arbeitsplattformen tätig sind.

Die Regelungskompetenz der Union ist in besonders sensiblen Bereichen ausdrücklich begrenzt. Nach [Art. 153 Abs. 5 AEUV](#) sind das Arbeitsentgelt, das Koalitionsrecht, das Streikrecht und das Aussperrungsrecht von der Harmonisierung ausgenommen. Wie eng diese Grenze verläuft, zeigt das Urteil *Dänemark/Parlament und Rat* ([Rs. C-19/23](#)) zur [Richtlinie \(EU\) 2022/2041](#) über angemessene Mindestlöhne. Der Gerichtshof bestätigte die Richtlinie im Grundsatz, weil sie keinen unionsweiten Mindestlohn festlegt, sondern Verfahren und Rahmenbedingungen regelt. Er erklärte jedoch jene Bestimmungen für nichtig, die den Mitgliedstaaten mit gesetzlichem Mindestlohn zwingende Kriterien für dessen Festlegung vorgaben und eine Senkung automatisch indexierter Mindestlöhne untersagten, weil die Union damit unmittelbar auf die Höhe des Arbeitsentgelts einwirkte. Auch weite Teile des kollektiven Arbeitsrechts bleiben mitgliedstaatlicher Regelung vorbehalten, wenngleich Richtlinien mit kollektivarbeitsrechtlichem Einschlag zur [Unterrichtung und Anhörung der Arbeitnehmer](#), zu [Massenentlassungen](#), zum [Betriebsübergang](#) sowie zur Arbeitnehmerbeteiligung in europäischen Gesellschaftsformen bestehen.

Als politischer Orientierungsrahmen für die Weiterentwicklung des europäischen Sozialrechts dient die 2017 am Sozialgipfel von Göteborg proklamierte [Europäische Säule sozialer Rechte](#). Sie umfasst zwanzig Grundsätze in den Bereichen Chancengleichheit und Arbeitsmarktzugang, faire Arbeitsbedingungen sowie Sozialschutz und soziale Inklusion. Rechtlich verbindlich ist die Säule nicht; sie begründet weder Zuständigkeiten noch individuelle Ansprüche. Ihre Wirkung entfaltet sie über den [Aktionsplan](#) der Kommission von 2021, der drei Zielvorgaben für Beschäftigung, Weiterbildung und Armutsbekämpfung bis 2030 festlegt, sowie über die Berücksichtigung dieser Ziele im Europäischen Semester.

4. Wirtschaftlicher, sozialer und territorialer Zusammenhalt

Die Politik des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts dient dem Ziel, Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen der Union zu verringern und den Zusammenhalt innerhalb der Union zu stärken ([Art. 174 AEUV](#)). Besondere Aufmerksamkeit gilt dabei strukturschwachen Regionen,

ländlichen Gebieten sowie Regionen mit dauerhaften geografischen oder demografischen Nachteilen. Instrumente dieser Politik sind die europäischen Struktur- und Investitionsfonds, insbesondere der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds Plus (ESF+) sowie der Kohäsionsfonds. Die Mittel dienen der Förderung von Infrastruktur, Innovation, Beschäftigung, sozialer Integration und nachhaltiger Entwicklung. In der laufenden Finanzperiode 2021–2027 ist die Kohäsionspolitik stärker als bisher an übergeordnete Unionsziele geknüpft, namentlich an die grüne und digitale Transformation. Die Kohäsionspolitik zählt zu den finanziell bedeutendsten Politikbereichen der Union und bildet einen wichtigen Ausdruck des Solidaritätsgedankens innerhalb der europäischen Integration.

5. Landwirtschaft und Fischerei

Die Bereiche Landwirtschaft und Fischerei zählen seit Beginn der europäischen Integration zu den besonders sensiblen Politikfeldern. Bereits die EWG verband die Öffnung der Märkte mit der Erwartung, dass wesentliche Bereiche der Primärproduktion unionsrechtlich abgesichert und gesteuert würden. Dies erklärt, weshalb die Verträge Landwirtschaft und Fischerei bis heute gemeinsam erfassen und hierfür in [Art. 38 ff. AEUV](#) einen besonderen Regelungsrahmen vorsehen. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) gehört historisch zu den ältesten und finanziell bedeutendsten Politikbereichen der Union und nimmt bis heute eine Sonderstellung im Unionsrecht ein. Zwar unterliegt sie grundsätzlich den Regeln des Binnenmarkts und des Wettbewerbsrechts, doch sehen die Verträge sowie das sekundäre Unionsrecht sektorspezifische Ausnahmen vor, um den besonderen Bedingungen der Landwirtschaft Rechnung zu tragen, insbesondere im Bereich der Marktorganisation und Einkommensstützung. Die GAP gehört nach wie vor zu den finanziell aufwendigsten Politikbereichen der Union und beansprucht traditionell einen erheblichen Teil des Unionshaushalts.

In ihrer ursprünglichen Ausgestaltung war die GAP stark interventionistisch geprägt, etwa durch Marktordnungen, Preisstützungsmechanismen und handelspolitische Schutzinstrumente, entsprechend den in [Art. 39 AEUV](#) verankerten Zielen. Im Zuge mehrerer Reformen wurden diese Instrumente schrittweise zurückgeführt und durch stärker marktorientierte Steuerungsmechanismen ergänzt. Die Reformperiode 2023–2027 beruht im Kern auf der [Verordnung \(EU\) 2021/2115](#) über die GAP-Strategiepläne und folgt einem ergebnis- und leistungsorientierten Umsetzungsmodell. Die Union legt hiernach gemeinsame Ziele und Rahmenbedingungen fest, während die Mitgliedstaaten diese in nationalen Stra-

tegieplänen konkretisieren, die von der Kommission genehmigt und überwacht werden.

Inhaltlich ist die aktuelle GAP stärker an Umwelt- und Klimazielen ausgerichtet. Neben Produktivität und Marktstabilisierung treten Umwelt- und Klimaschutz, nachhaltige Ressourcennutzung sowie soziale Aspekte stärker in den Vordergrund, was sich insbesondere in der verstärkten Konditionalität von Direktzahlungen sowie in einer ökologisch ausgerichteten Förderung der ländlichen Entwicklung zeigt. Diese Ausrichtung ist allerdings nicht unumstritten. Die Bauernproteste des Jahres 2024 haben deutlich gemacht, dass weitreichende Umweltauflagen auf erheblichen Widerstand stossen können; als Reaktion darauf hat die Kommission einzelne Anforderungen gelockert oder deren Umsetzung aufgeschoben.

Neben der Landwirtschaft erfasst [Art. 38 Abs. 1 AEUV](#) auch die Fischerei als eigenständigen Bestandteil dieses Politikbereichs. Anders als die Agrarpolitik ist die Fischerei stärker durch die Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen geprägt, wobei im Zentrum weniger die Einkommensstützung als vielmehr die nachhaltige Nutzung und Erhaltung der lebenden Meeresschätze steht. Die Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) beruht im Kern auf der [Verordnung \(EU\) Nr. 1380/2013](#) und zielt auf eine ökologisch, wirtschaftlich und sozial nachhaltige Nutzung der Fischbestände ab. Zentrale Steuerungsinstrumente sind Fangbegrenzungen und Quotenregelungen, ergänzt durch mehrjährige Bewirtschaftungspläne, technische Erhaltungsmassnahmen, Kontrollmechanismen sowie die Anlandeverpflichtung, wonach bestimmte Fänge nicht mehr verworfen, sondern angelandet und auf die Quoten angerechnet werden müssen. Neben der Ressourcenbewirtschaftung umfasst die GFP auch marktbezogene und finanzielle Elemente, namentlich Regelungen zur Vermarktung von Fischerei- und Aquakulturerzeugnissen sowie die finanzielle Unterstützung durch den Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EM-FAF) nach der [Verordnung \(EU\) 2021/1139](#).

6. Umwelt

Während die Umweltpolitik in den 1970er Jahren zunächst im Zeichen reaktiver Gefahrenabwehr stand, haben im Laufe der Zeit die Grundsätze der Vorsorge und der Vorbeugung sowie das Verursacherprinzip zunehmend an Bedeutung gewonnen. Diese Grundsätze sind heute in [Art. 191 Abs. 2 AEUV](#) verankert, der zusammen mit den Zielbestimmungen in Abs. 1 den Rahmen der Umweltpolitik absteckt, ohne selbst zum Erlass von Rechtsakten zu ermächti-

gen. Die Handlungsermächtigung findet sich in [Art. 192 AEUV](#), der für Umweltmassnahmen grundsätzlich das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorsieht, für die in Abs. 2 genannten Bereiche jedoch Einstimmigkeit im Rat verlangt. Hinzu tritt die in [Art. 11 AEUV](#) verankerte Querschnittsklausel, wonach die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung sämtlicher Unionspolitiken einzubeziehen sind. Ergänzend bestimmt [Art. 3 Abs. 3 EUV](#) als Ziel der Union, ein hohes Mass an Umweltschutz sowie die Verbesserung der Umweltqualität zu fördern.

Mit dem Europäischen Green Deal von 2019 ([COM\(2019\) 640](#)) hat die Union ihrer Umwelt- und Klimapolitik einen neuen strategischen Orientierungsrahmen gegeben. Der Green Deal zielt darauf ab, Klima- und Umweltrisiken zu verringern, die biologische Vielfalt zu schützen und die Union bis 2050 klimaneutral zu machen. Rechtlich verbindlich ausgestaltet wurde diese Zielsetzung namentlich durch die [Verordnung \(EU\) 2021/1119](#) (sog. Europäisches Klimagesetz), die die Klimaneutralität bis 2050 sowie eine Verringerung der Netto-Treibhausgasemissionen bis 2030 um mindestens 55 % gegenüber 1990 unionsrechtlich festschreibt. Durch die Änderungsverordnung ([EU](#)) [2026/667](#) wurde zudem ein verbindliches Zwischenziel für 2040 von mindestens 90% Netto-Treibhausgasminderung gegenüber 1990 in das Klimagesetz aufgenommen. Ein Instrument zur Erreichung dieser Klimaziele ist das EU-Emissionshandelssystem (ETS), das auf der [Richtlinie 2003/87/EG](#) beruht und einen Marktmechanismus zur kosteneffizienten Reduktion von Treibhausgasemissionen in den erfassten Sektoren schafft.

Bis heute hat die Union ein umfangreiches Umweltsekundärrecht entwickelt und in zahlreichen Bereichen unionsweite Mindest- oder Harmonisierungsstandards geschaffen, namentlich im Gewässerschutz, in der Luftreinhaltung, im Abfallrecht sowie im Bereich der Kreislaufwirtschaft. Beispielhaft hervorzuheben ist die [Entwaldungsverordnung \(EU\) 2023/1115](#), die das Inverkehrbringen bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse auf dem Unionsmarkt an das Erfordernis entwaldungsfreier Lieferketten knüpft. Ebenfalls weitreichend ist die [Verpackungsverordnung \(EU\) 2025/40](#), die die unionsrechtlichen Vorgaben für Verpackungen und Verpackungsabfälle umfassend neu ordnet und auf Abfallvermeidung, Wiederverwendung und Kreislaufführung ausgerichtet ist. Von Bedeutung sind ferner auch die unionsweit harmonisierten Regelungen zur Umweltverträglichkeitsprüfung, zur Umwelthaftung, zum Zugang zu Umweltinformationen sowie zum Umweltmanagement und -audit.

Die strategische Neuausrichtung der Umwelt- und Klimapolitik wirkt zunehmend auch in andere Rechtsgebiete hinein, insbesondere in das Unternehmens-

und Finanzmarktrecht. Ausdruck hiervon sind etwa die [Taxonomie-Verordnung \(EU\) 2020/852](#) zur Klassifizierung nachhaltiger Wirtschaftstätigkeiten sowie die Richtlinie über die Sorgfaltspflichten von Unternehmen im Hinblick auf Nachhaltigkeit [\(EU\) 2024/1760](#), die ökologische und menschenrechtliche Risiken in Wertschöpfungsketten adressiert. Diese Regelwerke dienen nicht mehr allein dem klassischen Umweltschutz, sondern bezwecken auch eine nachhaltigkeitsorientierte Steuerung wirtschaftlicher Tätigkeit und Kapitalströme.

7. Verbraucherschutz

Der Verbraucherschutz erfüllt im Unionsrecht eine doppelte Funktion. Einerseits dient er der Verwirklichung des Binnenmarkts, indem er das Vertrauen der Verbraucher in grenzüberschreitende Transaktionen stärkt, und andererseits dem Schutz der Verbraucher als strukturell schwächerer Partei im Marktgeschehen. Die Union ist nach [Art. 12 AEUV](#) verpflichtet, ihn als Querschnittsaufgabe bei der Festlegung und Durchführung ihrer übrigen Politiken zu berücksichtigen. Nach [Art. 169 Abs. 1 AEUV](#) trägt die Union zur Förderung der Verbraucherinteressen und zur Gewährleistung eines hohen Verbraucherschutzniveaus bei, indem sie einen Beitrag leistet zum Schutz der Gesundheit, der Sicherheit und der wirtschaftlichen Interessen der Verbraucher sowie zur Förderung ihres Rechts auf Information, Erziehung und Organisation.

Das Primärrecht enthält keine einheitliche Definition des Verbraucherbegriffs. Das Sekundärrecht verwendet jedoch in zahlreichen Rechtsakten übereinstimmend den Begriff der natürlichen Person, die zu Zwecken handelt, die ausserhalb ihrer gewerblichen, geschäftlichen, handwerklichen oder beruflichen Tätigkeit liegen, so etwa in der [Verbraucherrechte-Richtlinie 2011/83/EU](#) und in der [Warenkauf-Richtlinie \(EU\) 2019/771](#). Der Gerichtshof geht in ständiger Rechtsprechung vom Leitbild eines durchschnittlich informierten, aufmerksamen und verständigen Verbrauchers aus. Dieses Leitbild verleiht Informationspflichten grosse Bedeutung, wird aber zunehmend durch materielle Schutzvorgaben ergänzt.

Massnahmen zum Schutz der Verbraucher stützen sich auf zwei Kompetenzgrundlagen, die unterschiedliche Regelungsziele verfolgen. Harmonisierende Massnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten können auf [Art. 169 Abs. 2 lit. a AEUV](#) in Verbindung mit [Art. 114 AEUV](#) gestützt werden, soweit sie der Errichtung und dem Funktionieren des Binnenmarkts dienen. Spezifische Massnahmen zur Unterstützung, Ergänzung und Überwachung der mitgliedstaatlichen Verbraucherpolitik kön-

nen hingegen auf Grundlage von [Art. 169 Abs. 2 lit. b AEUV](#) gestützt werden. In der Praxis kommt der Binnenmarktkompetenz nach Art. 114 AEUV die weitaus grössere Bedeutung zu.

Das unionsrechtliche Verbraucherrecht ist stark ausdifferenziert. Im Bereich des Verbrauchervertragsrechts sind insbesondere die [Richtlinie 2011/83/EU](#) über die Rechte der Verbraucher, welche Informationspflichten, sowie Vorgaben für Fernabsatz- und Aussergeschäftsräumverträge enthält. Bei letzteren wird Verbrauchern insbesondere das Recht eingeräumt, einen Vertrag innerhalb von 14 Tagen ohne Angabe von Gründen zu widerrufen. Darüber hinaus sind die Richtlinie zum Warenkauf ([EU](#)) 2019/771 mit diesbezüglichen Haftungsregelungen hervorzuheben, die das nationale Vertragsrecht insoweit verdrängen. Darüber hinaus bestehen umfangreiche Regelungen in den Bereichen Produktsicherheit, Lebensmittelkennzeichnung und unlautere Geschäftspraktiken. In jüngerer Zeit gewinnt zudem das digitale Verbraucherrecht an Bedeutung. Der Digital Services Act ([Verordnung \(EU\) 2022/2065](#)) enthält spezifische Schutzinstrumente für Verbraucher auf digitalen Plattformen. Auch der Artificial Intelligence Act ([Verordnung \(EU\) 2024/1689](#)) entfaltet erhebliche Auswirkungen auf den Verbraucherschutz, insbesondere im Bereich algorithmischer Entscheidungssysteme.

8. Verkehr

Das Primärrecht widmet dem Verkehrssektor mit [Art. 90 ff. AEUV](#) einen eigenen Regelungsbereich. Nach [Art. 91 AEUV](#) kann die Union insbesondere gemeinsame Regeln für den grenzüberschreitenden Verkehr erlassen, die Voraussetzungen festlegen, unter denen Verkehrsunternehmen in anderen Mitgliedstaaten tätig werden dürfen, sowie Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit treffen. Die unionsrechtliche Verkehrspolitik ist heute für alle Verkehrsträger, namentlich Strassenverkehr, Eisenbahnverkehr, Binnenschifffahrt, Seeverkehr und Luftverkehr, unionsrechtlich stark harmonisiert. Kennzeichnend ist die Verknüpfung wettbewerblicher Marktöffnung mit unionsweiter technischer, sicherheitsbezogener und sozialer Regulierung. Nationale Zugangsbeschränkungen werden abgebaut, während zugleich einheitliche Standards für Sicherheit, Infrastruktur, Interoperabilität und Betriebsbedingungen festgelegt werden. Hinzu treten unionsrechtliche Vorgaben zum Führerscheinrecht, zu Lenk- und Ruhezeiten, zu sozialen Mindeststandards sowie zu den Rechten von Fahrgästen und Fluggästen. Die Verkehrspolitik verfolgt nicht allein wirtschaftliche Ziele. Aufgrund der Querschnittsklauseln

der [Art. 11](#) und [12 AEUV](#) sind Umwelt- und Verbraucherschutzbelange bei der Ausgestaltung der Verkehrspolitik zu berücksichtigen.

Zunehmend prägt auch die Dekarbonisierung des Verkehrssektors das Unionsrecht. Ausdruck dessen ist etwa die [Verordnung \(EU\) 2023/851](#), die für neu zugelassene Personenkraftwagen und leichte Nutzfahrzeuge ab 2035 CO₂-Emissionsstandards festlegt, die praktisch auf emissionsfreie Antriebe hinauslaufen, technologieneutral jedoch auch alternative Konzepte wie E-Fuels offenlassen, sowie die schrittweise Einbeziehung des Luft- und Seeverkehrs in das EU-Emissionshandelssystem. Ergänzt wird diese Entwicklung durch den Ausbau transeuropäischer Verkehrsnetze auf der Grundlage der [TEN-V-Verordnung \(EU\) 2024/1679](#), die die physische Integration des Binnenmarkts infrastrukturell absichern und zugleich zur Dekarbonisierung des Verkehrs beitragen soll.

9. Transeuropäische Netze

Die Union verfügt nach [Art. 170–172 AEUV](#) über Zuständigkeiten zum Aufbau, Ausbau und zur Förderung transeuropäischer Netze in den Bereichen Verkehr, Telekommunikation und Energie. Ziel ist es, die physische und technische Vernetzung des Binnenmarkts zu stärken, grenzüberschreitende Infrastrukturengpässe zu beseitigen und den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt der Union zu fördern. Praktisch bedeutsam sind die transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V), geregelt durch die [Verordnung \(EU\) 2024/1679](#), sowie die transeuropäischen Energienetze (TEN-E), die insbesondere den Ausbau grenzüberschreitender Infrastruktur sowie die Energie- und Klimatransformation unterstützen.

10. Energie

Erst mit dem Vertrag von Lissabon erhielt die Energiepolitik der Union mit [Art. 194 AEUV](#) eine eigenständige primärrechtliche Grundlage. Hiernach verfolgt die Union vier Hauptziele, nämlich das Funktionieren des Energiebinnenmarkts, die Gewährleistung der Energieversorgungssicherheit, die Förderung von Energieeffizienz, Energieeinsparungen und erneuerbaren Energiequellen sowie die Förderung der Interkonnektion der Energienetze. Der Vertrag stellt diese Ziele ausdrücklich unter den Grundsatz der Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten. Der Gerichtshof hat daraus im Urteil *Deutschland/Polen* ([Rs. C-848/19 P](#)) zur Nutzung der OPAL-Leitung abgeleitet, dass es sich nicht

um eine bloße politische Erwägung handelt, sondern um einen Rechtsgrundsatz, an dem sich Rechtsakte der Union messen lassen müssen. Ergänzend erlaubt [Art. 122 AEUV](#) in ausserordentlichen Situationen solidaritätsgestützte Krisenmassnahmen, was namentlich im Zusammenhang mit der europäischen Energiekrise seit 2022 praktische Bedeutung erlangt hat.

Der Energiebinnenmarkt bildet einen wesentlichen Baustein der Energiepolitik der Union. Er zielt darauf ab, nationale Energiemärkte in einen offenen und grenzüberschreitend funktionierenden europäischen Markt zu überführen. Die massgeblichen Vorgaben für den Strommarkt finden sich in der [Richtlinie \(EU\) 2019/944](#) und der [Verordnung \(EU\) 2019/943](#), für den Gas- und Wasserstoffmarkt in der [Richtlinie \(EU\) 2024/1788](#) und der [Verordnung \(EU\) 2024/1789](#). Sie regeln die Liberalisierung vormals national geprägter Versorgungsstrukturen, den diskriminierungsfreien Zugang zu Übertragungs- und Verteilnetzen sowie die Anforderungen an Netzbetrieb, Entflechtung und Marktaufsicht. Als Reaktion auf die Preisverwerfungen der Jahre 2021 und 2022 wurde das Strommarktdesign mit der [Verordnung \(EU\) 2024/1747](#) und der [Richtlinie \(EU\) 2024/1711](#) überarbeitet, um langfristige Verträge zu stärken und Endkunden besser gegen Preisschwankungen abzusichern. Der Energiebinnenmarkt ist damit nicht nur ein wirtschaftliches Integrationsprojekt, sondern zugleich Voraussetzung für Versorgungssicherheit, Preisstabilität und die wirksame Integration erneuerbarer Energien.

Ein wesentliches Strukturmerkmal der unionsrechtlichen Energieordnung besteht darin, dass die Mitgliedstaaten trotz fortschreitender Integration die Zuständigkeit für ihren nationalen Energiemix behalten. Nach Art. 194 Abs. 2 AEUV berührt die Energiepolitik der Union nicht das Recht der Mitgliedstaaten, über die Nutzung ihrer Energieressourcen, ihre Wahl zwischen verschiedenen Energiequellen und die allgemeine Struktur ihrer Energieversorgung zu entscheiden. Hinzu tritt eine verfahrensrechtliche Schranke, denn Massnahmen überwiegend steuerlicher Art bedürfen nach Art. 194 Abs. 3 AEUV eines besonderen Gesetzgebungsverfahrens mit einstimmigem Ratsbeschluss, was Vorhaben zur Energiebesteuerung regelmässig erschwert. Für die Kernenergie besteht mit dem [Euratom-Vertrag](#) überdies eine eigenständige, neben dem AEUV fortgeltende Rechtsgrundlage. Gerade in der unterschiedlichen Bewertung von Kernenergie, Erdgas oder nationalen Förderregimen zeigt sich, dass die europäische Energiepolitik trotz erheblicher Harmonisierung weiterhin von politischen Divergenzen geprägt ist.

Die Energiepolitik der Union ist eng mit der Klima- und Transformationspolitik verflochten. Die revidierte [Erneuerbare-Energien-Richtlinie \(EU\) 2023/](#)

2413 schreibt für 2030 einen Anteil erneuerbarer Energien von mindestens 42,5 Prozent vor, die [Energieeffizienzrichtlinie \(EU\) 2023/1791](#) verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Senkung des Energieverbrauchs. Flankiert wird dies durch Vorgaben zum Ausbau der Netz- und Speicherinfrastruktur sowie zur Entwicklung von Wasserstoff und anderen dekarbonisierten Energieträgern, während das Emissionshandelssystem als sektorübergreifendes Steuerungsinstrument wirkt. Der Ausbau grenzüberschreitender Energieinfrastrukturen auf der Grundlage der transeuropäischen Netze ([Art. 170–172 AEUV](#), konkretisiert durch die [Verordnung \(EU\) 2022/869](#)) ist dabei eine wesentliche Voraussetzung für das Gelingen der Energietransformation.

In jüngerer Zeit hat die Energiepolitik der Union zudem eine ausgeprägte geopolitische Dimension erhalten. Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine und die daraus resultierenden Marktverwerfungen haben die Energiepolitik zu einem Instrument europäischer Resilienz und strategischer Autonomie gemacht. Das mit [REPowerEU](#) (COM(2022) 230) eingeleitete Programm setzte auf beschleunigte Diversifizierung der Bezugsquellen, den Ausbau grenzüberschreitender Infrastruktur sowie koordinierte Beschaffungs- und Notfallmechanismen. Rechtsverbindlich umgesetzt wurde dieser Kurs mit der [Verordnung \(EU\) 2026/261](#), welche die Einfuhr von russischem Pipeline-Gas und Flüssigerdgas mit Übergangsfristen für bestehende Verträge untersagt und die Mitgliedstaaten zu nationalen Diversifizierungsplänen verpflichtet; für Erdöl hat die Kommission einen entsprechenden Vorschlag angekündigt. Die heutige unionsrechtliche Energieordnung ist damit durch ein dauerhaftes Spannungsverhältnis zwischen drei Leitdimensionen geprägt, nämlich Versorgungssicherheit, Bezahlbarkeit und Klimaverträglichkeit. Die Aufgabe des Unionsrechts besteht zunehmend darin, diese Ziele nicht isoliert, sondern in einem integrierten Regulierungsrahmen miteinander zu verbinden.

11. Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts bildet einen eigenständigen Politikbereich der Union, der seit dem Vertrag von Amsterdam schrittweise aus dem intergouvernementalen Bereich in den supranationalen Rahmen überführt worden ist. Primärrechtlich ist er in [Art. 67–89 AEUV](#) verankert. Er umfasst vier eng miteinander verbundene Teilbereiche, und zwar die Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung, die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Handelssachen, die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen sowie die polizeiliche Zusammenarbeit. Leitendes Ziel ist die Schaffung eines Raums, in dem die Freizügigkeit der Personen mit einer ge-

meinsamen Regelung der Aussengrenzen, des Schutzes von Schutzsuchenden und der Bekämpfung grenzüberschreitender Kriminalität verbunden wird.

a) Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung

Die Asylpolitik der Union zielt gemäss [Art. 78 AEUV](#) auf die Errichtung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Dieses ist durch den Asyl- und Migrationspakt grundlegend reformiert worden. Der Pakt umfasst zehn Verordnungen und eine Richtlinie, die 2024 verabschiedet wurden und deren wichtigste Regelungen seit dem 12. Juni 2026 anwendbar sind. Die Reform verfolgt insbesondere das Ziel, Asylverfahren an den Aussengrenzen zu beschleunigen, einreisende Personen frühzeitig zu registrieren und zu überprüfen sowie die Zuständigkeit und die Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten neu zu ordnen.

Verfahrensrechtlich sieht die [Screening-Verordnung \(EU\) 2024/1356](#) unmittelbar nach der Ankunft eine Überprüfung der Identität, des Gesundheitszustands, besonderer Schutzbedürftigkeit und möglicher Sicherheitsrisiken vor. Daran kann sich nach der [Asylverfahrensverordnung \(EU\) 2024/1348](#) für bestimmte Gruppen ein verpflichtendes Asylgrenzverfahren anschliessen. Wird ein Antrag in diesem Verfahren abgelehnt, regelt die [Verordnung \(EU\) 2024/1349](#) ein besonderes Rückführungsverfahren an der Grenze. Die materiellen Voraussetzungen für die Zuerkennung internationalen Schutzes und dessen Inhalt bestimmt nunmehr die unmittelbar geltende [Qualifikationsverordnung \(EU\) 2024/1347](#), während die [Richtlinie \(EU\) 2024/1346](#) die Aufnahmebedingungen harmonisiert. Die erweiterte [Eurodac-Verordnung \(EU\) 2024/1358](#) dient insbesondere der Erfassung und dem Abgleich biometrischer Daten und soll dadurch sowohl die Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats als auch die Kontrolle irregulärer Migration und unerlaubter Weiterwanderungen erleichtern. Ergänzend schafft die [Verordnung \(EU\) 2024/1350](#) einen gemeinsamen Unionsrahmen für Neuansiedlung und humanitäre Aufnahme und damit einen unionsrechtlichen Rahmen für legale und sichere Zugangswege für besonders schutzbedürftige Personen.

Den Kern der Reform bildet die [Asyl- und Migrationsmanagement-Verordnung \(EU\) 2024/1351](#), welche die Dublin-III-Verordnung ablöst. Sie behält die Grundstruktur der Zuständigkeitsbestimmung bei, entwickelt die Kriterien für die Bestimmung des für einen Asylantrag verantwortlichen Mitgliedstaats jedoch weiter und verbindet sie mit einem neuen Solidaritätsmechanismus. Im Rahmen eines jährlichen Steuerungszyklus wird ein Solidaritätspool ein-

gerichtet, aus dem Mitgliedstaaten unterstützt werden, die besonderem Migrationsdruck ausgesetzt sind. Die beitragenden Mitgliedstaaten können ihre Verpflichtungen insbesondere durch die Übernahme von Schutzsuchenden, finanzielle Beiträge oder alternative Solidaritätsmassnahmen erfüllen. Die Solidarität ist damit verpflichtend, hinsichtlich ihrer Form jedoch flexibel ausgestaltet. Für aussergewöhnliche Situationen sieht die [Krisen- und Force-Majeure-Verordnung \(EU\) 2024/1359](#) zeitlich begrenzte Abweichungen von bestimmten Fristen und Verfahrensregeln sowie verstärkte Solidaritätsmassnahmen vor; erfasst werden namentlich Situationen eines aussergewöhnlich hohen Zustroms, Fälle der Instrumentalisierung von Migranten und Situationen höherer Gewalt. Die frühere, stark auf das Dublin-System ausgerichtete Ordnung ist damit in ein breiteres System von Verfahrens-, Registrierungs-, Zuständigkeits- und Solidaritätsmechanismen überführt worden. Ob die Reform zu einer dauerhaften Entlastung der besonders betroffenen Mitgliedstaaten an den Aussengrenzen führt und unerlaubte Sekundärmigration wirksam begrenzen kann, wird sich erst in der praktischen Anwendung zeigen.

Der Bereich der Einwanderungspolitik ist in [Art. 79 AEUV](#) geregelt. Die Union kann nach [Art. 79 Abs. 2 AEUV](#) Massnahmen über die Einreise- und Aufenthaltsvoraussetzungen einschliesslich der Familienzusammenführung, die Rechte rechtmässig aufhältiger Drittstaatsangehöriger, die Bekämpfung illegaler Einwanderung einschliesslich Abschiebung und Rückführung sowie die Bekämpfung des Menschenhandels erlassen; ergänzend erlaubt [Art. 79 Abs. 3 AEUV](#) den Abschluss von Rückübernahmeabkommen mit Drittstaaten. Für die Integration rechtmässig aufhältiger Drittstaatsangehöriger verfügt die Union dagegen nach [Art. 79 Abs. 4 AEUV](#) lediglich über eine Kompetenz zur Förderung und Unterstützung mitgliedstaatlicher Massnahmen; eine Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften ist ausdrücklich ausgeschlossen. Auf dieser Grundlage ist ein umfangreiches Sekundärrecht entstanden, namentlich die [Familienzusammenführungsrichtlinie 2003/86/EG](#), die [Richtlinie 2003/109/EG](#) über langfristig aufenthaltsberechtigte Drittstaatsangehörige, die [Blaue-Karte-Richtlinie \(EU\) 2021/1883](#) für die Beschäftigung hochqualifizierter Drittstaatsangehöriger, die [Richtlinie \(EU\) 2024/1233](#) über eine kombinierte Erlaubnis zum Aufenthalt und zur Erwerbstätigkeit sowie die [Rückführungsrichtlinie 2008/115/EG](#). Trotz dieser Regelungen verbleibt den Mitgliedstaaten nach [Art. 79 Abs. 5 AEUV](#) ausdrücklich das Recht festzulegen, wie viele Drittstaatsangehörige in ihr Hoheitsgebiet einreisen dürfen, um dort als Arbeitnehmer oder Selbständige Arbeit zu suchen.

Eine besondere systematische Funktion kommt schliesslich [Art. 80 AEUV](#) zu. Danach unterliegen die Politik der Union im Bereich der Grenzkontrollen, des

Asyls und der Einwanderung sowie ihre Durchführung dem Grundsatz der Solidarität und der gerechten Aufteilung der Verantwortlichkeiten zwischen den Mitgliedstaaten, auch in finanzieller Hinsicht. Die Vorschrift verdeutlicht, dass die mit Migration, Aussengrenzschutz und internationalem Schutz verbundenen Belastungen nicht allein von einzelnen Mitgliedstaaten getragen werden sollen. Der im Asyl- und Migrationspakt geschaffene verpflichtende, aber flexible Solidaritätsmechanismus konkretisiert diesen primärrechtlichen Grundsatz.

b) Justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Handelssachen

Die Regelungen im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivil- und Handelssachen gewinnen überall dort an Relevanz, wo private Rechtsbeziehungen grenzüberschreitende Bezüge aufweisen, etwa bei internationalen Verträgen, grenzüberschreitenden Schadensfällen oder familienrechtlichen Streitigkeiten mit Auslandsbezug. Leitprinzip ist die gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen. Basierend auf der Kompetenzgrundlage des [Art. 81 AEUV](#) hat sich ein weitgehend kohärentes unionsrechtliches Regelungssystem herausgebildet. Im Bereich der gerichtlichen Zuständigkeit sowie der Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen ist die [Brüssel Ia-Verordnung \(EU\) Nr. 1215/2012](#) von wesentlicher Bedeutung. Hinzu treten spezifische Verfahrensinstrumente wie das Europäische Mahnverfahren, das Verfahren für geringfügige Forderungen sowie der Europäische Beschluss zur vorläufigen Kontenpfändung. Mit der zunehmenden Digitalisierung der justiziellen Zusammenarbeit befasst sich die [Verordnung \(EU\) 2023/2844](#).

Das anwendbare Recht wird durch die [Rom I-Verordnung \(EG\) Nr. 593/2008](#) für vertragliche und die [Rom II-Verordnung \(EG\) Nr. 864/2007](#) für ausservertragliche Schuldverhältnisse geregelt. Ergänzend bestehen Instrumente im Familienrecht, namentlich die [Verordnung \(EU\) 2019/1111](#) über Ehesachen und elterliche Verantwortung sowie die [Rom III-Verordnung \(EU\) Nr. 1259/2010](#) zur Ehescheidung.

c) Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen ist heute in den [Art. 82–86 AEUV](#) verankert. Lange Zeit galt das Strafrecht als besonders souveränitätssensibel und blieb weitgehend ausserhalb der supranationalen Integration. Erst der Vertrag von Lissabon hat diesen Bereich auf eine eigenständige unionsrechtliche Grundlage gestellt. Leitprinzip der Zusammenarbeit ist die gegenseitige Aner-

kennung gerichtlicher Entscheidungen, die durch eine punktuelle Harmonisierung strafverfahrensrechtlicher und materiellstrafrechtlicher Vorschriften ergänzt wird. Ausdruck dieses Ansatzes ist der [Rahmenbeschluss 2002/584/JI](#) über den Europäischen Haftbefehl, der die klassische zwischenstaatliche Auslieferung weitgehend durch ein unionsrechtlich geprägtes Übergabesystem ersetzt hat. Flankiert wird das System durch unionsrechtliche Mindeststandards zum Schutz von Beschuldigten und Angeklagten, etwa hinsichtlich Übersetzungs- und Dolmetschleistungen, Belehrung über Rechte sowie Zugang zu einem Rechtsbeistand.

Nach [Art. 83 AEUV](#) können zudem Mindestvorschriften zur Festlegung von Straftaten und Strafen in Bereichen besonders schwerer Kriminalität mit grenzüberschreitender Dimension erlassen werden, etwa im Bereich des Terrorismus, des Menschenhandels, der Geldwäsche oder der Cyberkriminalität. Die normative Ausgestaltung wird durch eine institutionelle Verdichtung ergänzt. So koordiniert Eurojust ([Art. 85 AEUV](#)) grenzüberschreitende Ermittlungen, während die Europäische Staatsanwaltschaft (EUSTa) nach [Art. 86 AEUV](#) eine eigenständige Ermittlungs- und Anklagebefugnis für Straftaten zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union ausübt.

d) Polizeiliche Zusammenarbeit

Die polizeiliche Zusammenarbeit ist in den [Art. 87–89 AEUV](#) verankert und zielt darauf ab, die Zusammenarbeit der zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der Verhütung, Aufdeckung und Bekämpfung von Straftaten zu erleichtern. Anlass hierzu bieten grenzüberschreitende Kriminalitätsphänomene wie Terrorismus, Menschenhandel oder Cyberkriminalität, bei denen rein nationale Strafverfolgungsmassnahmen vielfach nicht mehr ausreichend

Nach [Art. 87 AEUV](#) kann die Union Massnahmen zur Förderung der Zusammenarbeit zwischen Polizei-, Zoll- und sonstigen Strafverfolgungsbehörden erlassen, insbesondere im Bereich des Informationsaustauschs, der Aus- und Fortbildung sowie der operativen Zusammenarbeit. Die unionsrechtliche Kompetenz bleibt dabei grundsätzlich unterstützender und koordinierender Natur; originäre Zwangsbefugnisse verbleiben bei den Mitgliedstaaten. Institutionell unterstützt Europol die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten durch Informationsanalyse und operative Massnahmen bei der Bekämpfung schwerer grenzüberschreitender Kriminalität, ohne selbst hoheitliche Zwangsbefugnisse auszuüben ([Art. 88 AEUV](#)). Ergänzt wird die polizeiliche Zusammenarbeit durch unionsweite Informationssysteme, namentlich das

Schengener Informationssystem (SIS) sowie den automatisierten Datenaustausch im Rahmen des Prüm-Regimes, das durch die [Verordnung \(EU\) 2024/982](#) (Prüm II) weiterentwickelt worden ist und insbesondere den grenzüberschreitenden Abgleich von DNA-, Fingerabdruck- und Fahrzeugregisterdaten zwischen den Mitgliedstaaten erleichtert.

12. Gemeinsame Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit

[Art. 4 Abs. 2 lit. k AEUV](#) weist der Union für die gemeinsamen Sicherheitsanliegen im Bereich der öffentlichen Gesundheit eine geteilte Zuständigkeit zu – einen eng begrenzten Teilbereich, der von der allgemeinen Gesundheitspolitik als unterstützender Zuständigkeit zu unterscheiden ist. Die gemeinsamen Sicherheitsanliegen betreffen spezifisch Massnahmen zur Prävention, Überwachung und Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren, insbesondere Epidemien und Pandemien. Primärrechtlich konkretisiert wird dieser Bereich insbesondere durch [Art. 168 Abs. 5 AEUV](#), der die Kompetenzgrundlage für Massnahmen zur Bekämpfung grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren bildet. Übergreifend gibt [Art. 168 AEUV](#) ein hohes Gesundheitsschutzniveau als unionsweites Querschnittsziel vor, wahrt dabei aber ausdrücklich die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Organisation des Gesundheitswesens und die medizinische Versorgung ([Art. 168 Abs. 7 AEUV](#)).

Die COVID-19-Pandemie hat strukturelle Schwächen des bestehenden Systems offengelegt und zu einer erheblichen institutionellen und rechtlichen Verdichtung auf Unionsebene geführt. Als Reaktion darauf wurde mit der [Verordnung \(EU\) 2022/2371](#) ein verbesserter Rahmen für die Prävention, Überwachung und Bekämpfung schwerwiegender grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren geschaffen. Zugleich wurden einschlägige Unionsagenturen gestärkt, namentlich das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten ([ECDC](#)) und die Europäische Arzneimittel-Agentur ([EMA](#)).

IV. Parallele Zuständigkeiten (Art. 4 Abs. 3 und 4 AEUV)

In den Bereichen Forschung, technologische Entwicklung, Raumfahrt, Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe sehen [Art. 4 Abs. 3 und 4 AEUV](#) eine besondere Form paralleler Zuständigkeit vor. Anders als bei den geteilten Zuständigkeiten nach [Art. 4 Abs. 1 und 2 AEUV](#) entfaltet das Tätigwerden der Union hier keine Sperrwirkung zulasten der Mitgliedstaaten. Union und Mitgliedstaaten können in diesen Bereichen gleichzeitig und nebeneinander tätig werden.

1. Forschung, technologische Entwicklung und Raumfahrt

Im Bereich der Forschung und technologischen Entwicklung verfolgt die Union nach [Art. 179 ff. AEUV](#) das Ziel, die wissenschaftlichen und technologischen Grundlagen der europäischen Industrie zu stärken, ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu fördern und einen europäischen Forschungsraum zu schaffen. Zu diesem Zweck kann sie die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen, Forschungseinrichtungen und Hochschulen fördern, die Kooperation mit Drittländern unterstützen sowie die Ausbildung und Mobilität von Forschenden stärken. Praktische Bedeutung entfalten diese Kompetenzen vor allem im Rahmen mehrjähriger Forschungsrahmenprogramme. Das aktuelle neunte Forschungsrahmenprogramm «Horizont Europa» läuft von 2021 bis 2027 und verfügt über ein Budget von knapp 100 Milliarden Euro.

Auch für die Raumfahrt verfügt die Union mit [Art. 189 AEUV](#) über eine eigenständige Rechtsgrundlage. Danach kann sie eine europäische Raumfahrtpolitik entwickeln, um den wissenschaftlichen und technischen Fortschritt, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie und die Durchführung der Unionspolitiken zu fördern. Auf dieser Grundlage wurde durch die [Verordnung \(EU\) 2021/696](#) das Weltraumprogramm der Union eingerichtet. Es bündelt insbesondere die Satellitennavigationsprogramme Galileo und EGNOS, das Erdbeobachtungsprogramm Copernicus sowie die Komponenten zur Weltraumlageerfassung und zur staatlichen Satellitenkommunikation. Eine Harmonisierung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten ist in diesem Bereich ausgeschlossen.

2. Entwicklungszusammenarbeit und humanitäre Hilfe

Die Entwicklungszusammenarbeit ist nach [Art. 208 ff. AEUV](#) auf die Verringerung und, auf längere Sicht, die Beseitigung der Armut als Hauptziel ausgerichtet. Die Union verfolgt dabei keine punktuelle Finanzhilfe, sondern eine eigenständige und umfassende Entwicklungspolitik, die institutionelle, wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte einbezieht. Thematisch erfasst sie insbesondere wirtschaftliche Entwicklung, Ernährungssicherheit, Bildung, Gesundheitsversorgung, Rechtsstaatlichkeit sowie Umwelt- und Klimaschutz.

Die humanitäre Hilfe ist in [Art. 214 AEUV](#) als eigenständiger, eng mit der Entwicklungszusammenarbeit verbundener Politikbereich geregelt. Sie dient der Unterstützung, Versorgung und dem Schutz von Menschen in Drittstaaten, die von Naturkatastrophen oder von Menschen verursachten Krisen betroffen sind. Anders als die Entwicklungszusammenarbeit ist die humanitäre Hilfe nicht auf strukturelle Langzeitentwicklung ausgerichtet, sondern auf die Bewältigung akuter Notsituationen durch rasche, unparteiische und bedarfsorientierte Soforthilfe, etwa in Form von Nahrungsmitteln, medizinischer Versorgung oder Notunterkünften.

V. Koordinierende Kompetenzen (Art. 5 AEUV)

[Art. 5 AEUV](#) fasst diejenigen Bereiche zusammen, in denen die Mitgliedstaaten ihre Politik in einem von der Union gesetzten Rahmen aufeinander abstimmen. Das betrifft die Wirtschaftspolitik, die Beschäftigungspolitik und, in schwächerer Form, die Sozialpolitik, für die die Union nach Art. 5 Abs. 3 AEUV lediglich Koordinierungsinitiativen ergreifen kann. Die Regelungskompetenz verbleibt jeweils bei den Mitgliedstaaten.

1. Wirtschaftspolitik

Die Wirtschaftspolitik verbleibt nach [Art. 5 Abs. 1 AEUV](#) grundsätzlich in der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Anders als die Währungspolitik ist sie nicht auf Unionsebene zentralisiert. Die Rolle der Union beschränkt sich auf Koordinierung, Überwachung und die Vorgabe unionsrechtlicher Fiskalregeln. Primärrechtlich kommt dies insbesondere in [Art. 121 AEUV](#) zum Ausdruck, wonach die Mitgliedstaaten ihre Wirtschaftspolitik als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse im Rat koordinieren. Für die Haushaltsdisziplin gelten

die Defizit- und Schuldenkriterien nach [Art. 126 AEUV](#) und [Protokoll Nr. 12](#), wonach das öffentliche Defizit grundsätzlich 3 % des BIP und der öffentliche Schuldenstand grundsätzlich 60 % des BIP nicht überschreiten sollen. Für die Mitgliedstaaten des Euroraums wird diese Koordinierung durch [Art. 136 AEUV](#) weiter verdichtet.

Als Antwort auf die Finanzkrise und die anschliessende Staatsschuldenkrise hat die EU die wirtschaftspolitische Koordinierung seit 2008 erheblich ausgebaut. Als problematisch erwies sich v.a. die strukturelle Asymmetrie zwischen zentralisierter Geldpolitik auf Unionsebene und weitgehend dezentralisierter Fiskalpolitik. Als Reaktion erliess die Union in den Jahren 2011 und 2013 das sogenannte Six-Pack und das Two-Pack; hierbei handelt es sich um Pakete von Verordnungen und einer Richtlinie, die die haushaltspolitische Überwachung verschärften und zugleich ein Verfahren zur Überwachung makroökonomischer Ungleichgewichte wie Leistungsbilanzdefizite oder übermässige private Verschuldung einführten. Flankiert wird dieses Regelungsgefüge durch das Europäische Semester, das seit 2011 den jährlichen Zyklus der wirtschafts-, fiskal- und beschäftigungspolitischen Koordinierung bildet und in dessen Rahmen die Kommission länderspezifische Empfehlungen formuliert.

In jüngerer Zeit wurde dieses Regelungsgefüge grundlegend reformiert. Der seit dem 30. April 2024 geltende neue Rahmen beruht namentlich auf der [Verordnung \(EU\) 2024/1263](#) über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitiken und die multilaterale haushaltspolitische Überwachung, der [Verordnung \(EU\) 2024/1264](#) zur Weiterentwicklung des Defizitverfahrens sowie der [Richtlinie \(EU\) 2024/1265](#) über Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten. Im Zentrum stehen mittelfristige fiskalstrukturelle Pläne der Mitgliedstaaten, ein stärker länderspezifischer Ansatz sowie eine Nettoausgabensteuerung als fiskalische Referenzgrösse. Die Wirtschaftspolitik bleibt damit zwar grundsätzlich mitgliedstaatliche Zuständigkeit, ist jedoch inzwischen in erheblichem Umfang in ein unionsrechtlich vordisponiertes System der Koordinierung und Überwachung eingebunden.

2. Beschäftigungspolitik

Seit dem Vertrag von Amsterdam verfügt die Union über einen eigenständigen primärrechtlichen Rahmen zur Koordinierung der Beschäftigungspolitik. Die in [Art. 9 AEUV](#) verankerte Zielsetzung eines hohen Beschäftigungsniveaus wird durch die [Art. 145 ff. AEUV](#) institutionell und verfahrensmässig konkretisiert. Ziel ist es, durch eine koordinierte Strategie der Mitgliedstaaten ins-

besondere die Anpassungsfähigkeit der Arbeitsmärkte, die Qualifizierung der Arbeitskräfte sowie die Beschäftigungsfähigkeit der Arbeitssuchenden zu fördern.

Die europäische Beschäftigungspolitik beruht im Wesentlichen auf Verfahren der politischen Koordinierung zwischen Europäischem Rat, Rat und Kommission. Der Rat erlässt auf Vorschlag der Kommission beschäftigungspolitische Leitlinien, die von den Mitgliedstaaten bei ihrer nationalen Beschäftigungspolitik zu berücksichtigen sind. Unterstützt wird dieser Prozess durch den Beschäftigungsausschuss nach [Art. 150 AEUV](#). Die Beschäftigungspolitik ist eng in das Europäische Semester eingebunden und wird dort zusammen mit der Wirtschafts-, Haushalts- und Sozialpolitik koordiniert. Die eigentliche Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik verbleibt damit grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten.

VI. Unterstützende Kompetenzen (Art. 6 AEUV)

1. Gesundheitsschutz und Gesundheitsförderung

Die Gesundheitspolitik der Union weist eine abgestufte Kompetenzstruktur auf. Im Bereich des Schutzes und der Verbesserung der menschlichen Gesundheit verfügt die Union nach [Art. 168 AEUV](#) grundsätzlich nur über eine Zuständigkeit zur Unterstützung, Koordinierung und Ergänzung der Politik der Mitgliedstaaten. Die Verantwortung für die Festlegung der Gesundheitspolitik sowie für die Organisation und Erbringung der Gesundheitsdienstleistungen und der medizinischen Versorgung verbleibt bei den Mitgliedstaaten ([Art. 168 Abs. 7 AEUV](#)). Zugleich ist die Union verpflichtet, bei der Festlegung und Durchführung sämtlicher Politiken und Massnahmen ein hohes Gesundheitsschutzniveau zu gewährleisten. Nur in eng umgrenzten Bereichen gemeinsamer Sicherheitsanliegen kann sie harmonisierende Massnahmen erlassen, insbesondere zur Festlegung hoher Qualitäts- und Sicherheitsstandards für Organe und Substanzen menschlichen Ursprungs, Blut und Blutderivate sowie Arzneimittel und Medizinprodukte ([Art. 168 Abs. 4 AEUV](#)).

Inhaltlich richtet sich die Tätigkeit der Union insbesondere auf die Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung, die Verhütung körperlicher und psychischer Krankheiten, die Bekämpfung schwerer und grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren sowie die Förderung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten. Besondere praktische Bedeutung besitzt die grenzüber-

schreitende Gesundheitsversorgung. Die [Richtlinie 2011/24/EU](#) über die grenzüberschreitende Gesundheitsversorgung ermöglicht es Patientinnen und Patienten, unter bestimmten Voraussetzungen medizinische Leistungen in einem anderen Mitgliedstaat in Anspruch zu nehmen und vom zuständigen Versicherungsmitgliedstaat grundsätzlich bis zur Höhe der dort erstattungsfähigen Kosten eine Kostenerstattung zu erhalten. Für bestimmte Behandlungen kann eine vorherige Genehmigung erforderlich sein. Davon zu unterscheiden ist die Europäische Krankenversicherungskarte. Sie beruht auf den unionsrechtlichen Vorschriften über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit und vermittelt bei einem vorübergehenden Aufenthalt in einem anderen teilnehmenden Staat Zugang zu medizinisch notwendigen Leistungen der öffentlichen Gesundheitsversorgung. Die Behandlung erfolgt grundsätzlich zu denselben Bedingungen und Kosten wie für die im Aufenthaltsstaat versicherten Personen. Die Karte erfasst jedoch weder gezielt im Ausland geplante Behandlungen noch private Gesundheitsleistungen.

Die COVID-19-Pandemie hat die Grenzen einer ausschliesslich national ausgerichteten Gesundheitsvorsorge verdeutlicht und zu einer erheblichen Verdichtung der unionsrechtlichen Krisenvorsorge geführt. Unter dem politischen Leitbild der Europäischen Gesundheitsunion wurden die Überwachung grenzüberschreitender Gesundheitsgefahren, die Vorsorge- und Reaktionsplanung sowie die gemeinsame Beschaffung medizinischer Gegenmassnahmen ausgebaut. Die [Verordnung \(EU\) 2022/2371](#) bildet hierfür den Rechtsrahmen. Ergänzend wurde die Health Emergency Preparedness and Response Authority ([HERA](#)) als Generaldirektion der Kommission eingerichtet. Sie soll Gesundheitsgefahren frühzeitig erkennen und die Entwicklung, Beschaffung, Bevorratung und Bereitstellung von Impfstoffen, Arzneimitteln und weiteren medizinischen Gegenmassnahmen koordinieren.

2. Industriepolitik

Die Industriepolitik der Union findet ihre primärrechtliche Grundlage in [Art. 173 AEUV](#). Danach sollen die Union und die Mitgliedstaaten die notwendigen Voraussetzungen für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie schaffen. Ihre Tätigkeit richtet sich insbesondere auf die Anpassung der Industrie an strukturelle Veränderungen, die Förderung eines günstigen Unternehmensumfelds, die Zusammenarbeit zwischen Unternehmen sowie die bessere Nutzung des industriellen Potenzials von Forschung, Innovation und technologischer Entwicklung. Die Union kann hierzu spezifische Unterstützungsmassnahmen erlassen; eine Harmonisierung der Rechts- und Verwal-

tungsvorschriften der Mitgliedstaaten auf der Grundlage von [Art. 173 AEUV](#) ist jedoch ausgeschlossen.

In der Praxis hat die Industriepolitik in jüngerer Zeit erheblich an Bedeutung gewonnen. Angesichts des verschärften globalen Wettbewerbs, der digitalen und ökologischen Transformation, hoher Energie- und Investitionskosten sowie geopolitischer Abhängigkeiten in strategischen Wertschöpfungsketten verfolgt die Union eine zunehmend aktive Industriepolitik.

Ausdruck dieser Entwicklung sind namentlich der Europäische Chips Act ([Verordnung \(EU\) 2023/1781](#)), der auf den Aufbau europäischer Halbleiterkapazitäten abzielt, der Net Zero Industry Act ([Verordnung \(EU\) 2024/1735](#)), der die Produktion von Netto-Null-Technologien in der Union stärken soll, sowie der Critical Raw Materials Act ([Verordnung \(EU\) 2024/1252](#)), der die Versorgung mit kritischen Rohstoffen sichern soll.

3. Kulturpolitik

Mit dem Vertrag von Maastricht wurde erstmals ein eigener Titel zur Kulturpolitik in das Primärrecht aufgenommen, heute verankert in [Art. 167 AEUV](#). Die Union leistet danach einen Beitrag zur Entfaltung der Kulturen der Mitgliedstaaten unter Wahrung ihrer nationalen und regionalen Vielfalt sowie gleichzeitiger Hervorhebung des gemeinsamen kulturellen Erbes. Diese Zielsetzung verweist auf das Spannungsverhältnis zwischen kultureller Vielfalt und europäischer Identitätsbildung, das die Kulturpolitik der Union prägt. Zugleich ist Kultur als Querschnittsaufgabe ausgestaltet, indem die Union kulturellen Aspekten bei der Durchführung anderer Politiken Rechnung zu tragen hat ([Art. 167 Abs. 4 AEUV](#)).

Die Kulturpolitik der Union ist weniger durch Rechtssetzung als durch Koordinations-, Förder- und Kooperationsinstrumente geprägt. Als strategische Steuerungsinstrumente dienen insbesondere die mehrjährigen Arbeitspläne des Rates für Kultur sowie der von der Kommission am 12. November 2025 vorgelegte Culture Compass for Europe ([COM\(2025\) 785](#)), der die Neue Europäische Agenda für Kultur von 2018 als strategischen Rahmen ablöst. Er soll als neuer strategischer Bezugsrahmen für die künftige europäische Kulturpolitik dienen und versteht Kultur nicht nur als eigenständigen Politikbereich, sondern auch als Ressource für Demokratie, gesellschaftlichen Zusammenhalt, Wettbewerbsfähigkeit und internationale Partnerschaften.

Zentrales Finanzierungsinstrument ist das Programm Kreatives Europa für den Zeitraum 2021–2027 ([Verordnung \(EU\) 2021/818](#)). Es dient der Förderung der Kultur- und Kreativsektoren, stärkt die kulturelle und sprachliche Vielfalt Europas und trägt ausdrücklich der Doppelnatur des Kultursektors Rechnung, der sowohl einen eigenständigen kulturellen Wert als auch erhebliche wirtschaftliche Bedeutung besitzt. Das Programm gliedert sich in einen Aktionsbereich Kultur, einen Aktionsbereich MEDIA für den audiovisuellen Sektor sowie einen sektorübergreifenden Aktionsbereich. Neben finanziellen Förderinstrumenten setzt die Union auf symbolisch besonders sichtbare Initiativen. Hervorzuheben ist die Aktion Kulturhauptstädte Europas ([Beschluss Nr. 445/2014/EU](#)), die kulturelle Vielfalt sichtbar macht, das gemeinsame kulturelle Erbe hervorhebt und Impulse für Stadtentwicklung und regionale Identität setzt. Hinzu treten das Europäische Kulturerbe-Siegel, die Europäischen Tage des Kulturerbes sowie die digitale Plattform Europeana, die kulturelle Inhalte aus ganz Europa öffentlich zugänglich macht und die zunehmende Digitalisierung des kulturellen Erbes vorantreibt.

Die Kulturpolitik der Union weist schliesslich eine internationale Dimension auf. Nach [Art. 167 Abs. 3 AEUV](#) fördern die Union und die Mitgliedstaaten die Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen Organisationen im Kulturbereich. Diese kulturelle Aussendimension wurde durch die Gemeinsame Mitteilung von 2016 zu einer künftigen Strategie der EU für internationale Kulturbeziehungen ([JOIN/2016/29](#)) weiter konkretisiert.

4. Tourismus

Grundlage der Tourismuspolitik ist [Art. 195 AEUV](#), der ein günstiges Umfeld für die Entwicklung touristischer Unternehmen und die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in den Vordergrund stellt. In der Praxis wird die Tourismuspolitik vor allem durch Koordinierung, strategische Leitlinien, den Austausch bewährter Verfahren und finanzielle Fördermassnahmen verwirklicht. Die Finanzierung erfolgt querschnittsartig über verschiedene Programme und Fonds der Union. Hervorzuheben ist der Europäische Fonds für regionale Entwicklung, der im Finanzrahmen 2021–2027 unter anderem Investitionen in nachhaltigen Tourismus, regionale Infrastruktur, Digitalisierung und die Wettbewerbsfähigkeit kleiner und mittlerer Unternehmen unterstützt.

Einen wichtigen strategischen Rahmen bildet der von der Kommission im Februar 2022 vorgelegte *Übergangspfad für den Tourismus*. Er enthält 27 Hand-

lungsfelder, mit denen die ökologische und digitale Transformation sowie die Widerstandsfähigkeit des europäischen Tourismussektors gefördert werden sollen. Darauf aufbauend nahm der Rat am 1. Dezember 2022 die [Europäische Agenda für Tourismus 2030](#) an. Sie umfasst einen mehrjährigen Arbeitsplan für die Mitgliedstaaten, die Kommission, die öffentlichen Stellen und die Akteure des Tourismussektors und zielt auf einen nachhaltigeren, digitaleren, widerstandsfähigeren und wettbewerbsfähigeren europäischen Tourismus.

Im Mai 2026 konkretisierte der Rat diese Ausrichtung durch neue strategische [Leitlinien für einen nachhaltigen und wettbewerbsfähigen Tourismussektor](#). Sie betonen insbesondere die ökologische Nachhaltigkeit, die Bewältigung von Über- und Untertourismus, bessere Verkehrsverbindungen, digitale Technologien und künstliche Intelligenz, qualifizierte Beschäftigung sowie eine stärkere Krisenvorsorge. Zugleich forderte der Rat eine kohärentere Umsetzung der Agenda 2030 und eine Berücksichtigung dieser Prioritäten bei der Vorbereitung einer künftigen europäischen Strategie für nachhaltigen Tourismus.

5. Allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport

Im Bereich der Bildungspolitik hat die Union nach [Art. 165 AEUV](#) den Auftrag, zur Entwicklung einer qualitativ hochwertigen allgemeinen und beruflichen Bildung beizutragen. Sie verfolgt dieses Ziel, indem sie die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten fördert und deren Tätigkeit unterstützt, koordiniert und ergänzt. Dabei ist die Verantwortung der Mitgliedstaaten für die Lehrinhalte, die Gestaltung des Bildungssystems sowie die Vielfalt ihrer Kulturen und Sprachen ausdrücklich zu achten. Eine Harmonisierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten im Bildungsbereich ist nach [Art. 165 Abs. 4 AEUV](#) ausdrücklich ausgeschlossen. Die Rolle der Union beschränkt sich damit im Wesentlichen auf Koordinierung, Förderung, Mobilität und Zusammenarbeit. Ähnliches gilt für die Berufsbildung, die in [Art. 166 AEUV](#) eine eigenständige, strukturell vergleichbare Kompetenzgrundlage findet.

Als strategischer und politischer Kooperationsrahmen dient der Europäische Bildungsraum ([COM\(2020\) 625](#)), der auf eine engere Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in Bildungsfragen abzielt, ohne deren Zuständigkeit für Bildungsinhalte und Bildungssysteme zu berühren. Praktisch sichtbar wird die Rolle der Union vor allem in den unionsrechtlichen Förderprogrammen. Hervorzuheben ist Erasmus+, das die grenzüberschreitende Mobilität von Studierenden, Ler-

nenden, Lehrpersonen und Hochschulpersonal fördert sowie Kooperationsprojekte zwischen Bildungseinrichtungen unterstützt.

Im Bereich der Jugendpolitik fördert die Union nach [Art. 165 AEUV](#) den Austausch junger Menschen und die Zusammenarbeit im Jugendbereich, insbesondere durch das Europäische Solidaritätskorps ([Verordnung \(EU\) 2021/888](#)), das jungen Menschen zwischen 18 und 30 Jahren die Möglichkeit bietet, sich durch Freiwilligendienste und Beschäftigungsprojekte in anderen Mitgliedstaaten zu engagieren.

Den Bereich Sport erfasst [Art. 165 AEUV](#) ebenfalls als unterstützende Zuständigkeit. Die Union fördert insbesondere die europäische Dimension des Sports, faire Wettkampfbedingungen sowie den Schutz der körperlichen und moralischen Unversehrtheit von Sportlerinnen und Sportlern. Auch Erasmus+ umfasst eine eigene Sportkomponente, die grenzüberschreitende Kooperationsprojekte im Breitensport unterstützt.

6. Katastrophenschutz

Der Katastrophenschutz findet seine Grundlage in [Art. 196 AEUV](#). Danach unterstützt und ergänzt die Union die Tätigkeit der Mitgliedstaaten auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene bei der Risikovorsorge, der Vorbereitung des Katastrophenschutzpersonals und der Bewältigung von Naturkatastrophen oder von Menschen verursachten Katastrophen. Sie fördert zudem eine rasche und wirksame Zusammenarbeit zwischen den nationalen Katastrophenschutzdiensten sowie ein kohärentes Vorgehen bei internationalen Katastrophenschutz Einsätzen. Eine Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsvorschriften ist ausdrücklich ausgeschlossen; die grundlegende Verantwortung für Vorsorge und Gefahrenabwehr verbleibt damit bei den Mitgliedstaaten. Ergänzend sieht die Solidaritätsklausel des [Art. 222 AEUV](#) ein gemeinsames Handeln der Union und der Mitgliedstaaten vor, wenn ein Mitgliedstaat von einer Naturkatastrophe oder einer von Menschen verursachten Katastrophe betroffen oder Ziel eines Terroranschlags ist.

Wichtigstes Instrument der praktischen Zusammenarbeit ist das Katastrophenschutzverfahren der Union (Union Civil Protection Mechanism, UCPM). Der bereits 2001 eingerichtete Mechanismus beruht heute auf dem [Beschluss Nr. 1313/2013/EU](#) und wurde insbesondere durch den [Beschluss \(EU\) 2019/420](#) und die [Verordnung \(EU\) 2021/836](#) erheblich ausgebaut. Er kann aktiviert werden, wenn ein von einer Katastrophe betroffener Staat um Unterstützung ersucht, und steht sowohl für Einsätze innerhalb der Union als auch für Hilfs-

massnahmen in Drittstaaten zur Verfügung. Neben den 27 Mitgliedstaaten nehmen derzeit Albanien, Bosnien und Herzegowina, Island, Moldau, Montenegro, Nordmazedonien, Norwegen, Serbien, die Türkei und die Ukraine an dem Verfahren teil. Operative Schaltstelle ist das rund um die Uhr tätige [Zentrum für die Koordination von Notfallmassnahmen](#) (Emergency Response Coordination Centre, ERCC). Es nimmt Hilfsgesuche entgegen, führt sie mit den von den teilnehmenden Staaten angebotenen Kapazitäten zusammen und koordiniert die Entsendung von Fachpersonal und Ausrüstung.

Das Verfahren stützt sich zunächst auf die von den teilnehmenden Staaten bereitgestellten nationalen Kapazitäten. Einen besonderen Rahmen für im Voraus zugesagte Einsatzmittel bildet der Europäische Katastrophenschutz-Pool, in den die teilnehmenden Staaten freiwillig Einsatzteams und Ausrüstung einbringen können. Ergänzend besteht seit 2019 mit [rescEU](#) eine strategische europäische Reserve, die insbesondere dann zum Einsatz kommt, wenn die verfügbaren nationalen und gemeinsam vorgehaltenen Kapazitäten für die Bewältigung einer Katastrophe nicht ausreichen. Sie umfasst unter anderem Löschflugzeuge und Hubschrauber, medizinische Evakuierungs- und Behandlungskapazitäten, strategische Vorräte an medizinischer und Schutz-ausrüstung sowie Mittel zur Bewältigung chemischer, biologischer, radiologischer und nuklearer Gefahren. Die rescEU-Kapazitäten werden vollständig aus Unionsmitteln finanziert, in den teilnehmenden Staaten vorgehalten und über das ERCC mobilisiert.

Die COVID-19-Pandemie sowie die zunehmenden Waldbrände, Hitzewellen und Überschwemmungen haben zu einem weiteren Ausbau der europäischen Katastrophenvorsorge geführt. Kennzeichnend ist eine stärkere Ausrichtung auf Prävention und Vorbereitung, ohne dass die grenzüberschreitende Hilfe im Katastrophenfall an Bedeutung verliert. Zu den Instrumenten gehören unionsweite Ziele für die Katastrophenresilienz, die saisonale Vorabstationierung von Löschkräften und -kapazitäten in besonders gefährdeten Regionen sowie die satellitengestützte Lagebeurteilung durch den Copernicus Emergency Management Service. Fortgeführt wird diese Entwicklung durch den im März 2026 vorgestellten integrierten Ansatz der Kommission für das Waldbrandrisikomanagement, der Prävention, Vorbereitung, Reaktion und Wiederaufbau umfasst und besonderes Gewicht auf widerstandsfähige Landschaften, Frühwarnsysteme und den weiteren Ausbau der europäischen Löschkapazitäten legt. Auf eine institutionelle Stärkung zielt schliesslich der [Vorschlag der Kommission vom 16. Juli 2025](#) für eine Verordnung über das Katastrophenschutzverfahren der Union, die den Beschluss Nr. 1313/2013/EU ersetzen und

den Katastrophenschutz enger mit der Vorbereitung auf gesundheitliche Notlagen und der Reaktion darauf verbinden soll.

7. Verwaltungszusammenarbeit

[Art. 197 AEUV](#) räumt der Union unterstützende Kompetenzen im Bereich der Verwaltungszusammenarbeit ein. Sie kann die Mitgliedstaaten dabei unterstützen, ihre Verwaltungskapazitäten zur Durchführung des Unionsrechts zu verbessern. Als mögliche Massnahmen nennt der Vertrag insbesondere den Austausch von Informationen und Verwaltungspersonal sowie die Unterstützung von Ausbildungsprogrammen. Die Inanspruchnahme dieser Unterstützung ist für die Mitgliedstaaten freiwillig; eine Harmonisierung ihrer Rechts- und Verwaltungsvorschriften ist ausgeschlossen.

Die praktische Bedeutung der Verwaltungszusammenarbeit erklärt sich daraus, dass das Unionsrecht in weitem Umfang durch die Behörden der Mitgliedstaaten durchgeführt und vollzogen wird. Seine einheitliche und wirksame Anwendung hängt daher wesentlich von der Leistungsfähigkeit der nationalen Verwaltungen und ihrer grenzüberschreitenden Zusammenarbeit ab. Ein wichtiges Förderinstrument ist das durch die [Verordnung \(EU\) 2021/240](#) geschaffene Instrument für technische Unterstützung für den Zeitraum 2021–2027. Es gewährt den Mitgliedstaaten auf Antrag fachliche Unterstützung bei institutionellen, administrativen und strukturellen Reformen, unter anderem durch Beratung, Sachverständigeneinsätze, Fortbildung und den Austausch bewährter Verfahren.

VII. Intergouvernementale Zusammenarbeit

1. Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik

Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) nimmt innerhalb der Kompetenzordnung der Union eine Sonderstellung ein. Die politische Steuerung der GASP liegt vor allem beim Europäischen Rat und beim Rat. Der Europäische Rat bestimmt die strategischen Interessen und Ziele der Union und legt die allgemeinen Leitlinien der GASP fest ([Art. 26 Abs. 1 EUV](#)); der Rat gestaltet auf dieser Grundlage die GASP aus und erlässt die erforderlichen Beschlüsse ([Art. 26 Abs. 2 EUV](#)). Die Durchführung obliegt dem Hohen Vertreter der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik und den Mitgliedstaaten

(Art. 26 Abs. 3 EUV). Die Beschlussfassung im Europäischen Rat und im Rat erfolgt grundsätzlich einstimmig, soweit die Verträge keine Ausnahme vorsehen (Art. 31 EUV); der Erlass von Gesetzgebungsakten ist ausdrücklich ausgeschlossen. Diese besonderen Regeln unterscheiden die GASP deutlich von den supranational geprägten Politikbereichen der Union.

Eine wichtige institutionelle Rolle kommt dem Hohen Vertreter der Union für Aussen- und Sicherheitspolitik zu. Das Amt wurde bereits durch den Vertrag von Amsterdam geschaffen; der Vertrag von Lissabon gestaltete es grundlegend um und verband es insbesondere mit dem Amt eines Vizepräsidenten der Europäischen Kommission. Der Hohe Vertreter leitet die GASP, trägt durch eigene Vorschläge zu ihrer Entwicklung bei und führt die vom Europäischen Rat und vom Rat gefassten Beschlüsse aus. Zugleich führt er den Vorsitz im Rat «Auswärtige Angelegenheiten» und gehört der Kommission als einer ihrer Vizepräsidenten an. Diese Doppelrolle soll die Kohärenz zwischen der GASP und den übrigen Bereichen des auswärtigen Handelns der Union stärken. Unterstützt wird der Hohe Vertreter durch den Europäischen Auswärtigen Dienst, der sich aus Bediensteten der zuständigen Dienststellen des Rates und der Kommission sowie aus abgeordnetem Personal der diplomatischen Dienste der Mitgliedstaaten zusammensetzt.

2. Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Unter dem Dach der GASP ist auch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) geregelt (Art. 42 ff. EUV). Sie verschafft der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte operative Handlungsfähigkeit und ermöglicht insbesondere Missionen ausserhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit. Die Union verfügt dabei nicht über eigene Streitkräfte; die für Missionen und Operationen erforderlichen militärischen Fähigkeiten werden von den Mitgliedstaaten bereitgestellt. Nach der Beistandsklausel des Art. 42 Abs. 7 EUV schulden die übrigen Mitgliedstaaten einem Mitgliedstaat, der auf seinem Hoheitsgebiet Opfer eines bewaffneten Angriffs wird, alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, wobei der besondere Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik einzelner Mitgliedstaaten unberührt bleibt. Mit der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) besteht darüber hinaus ein Rahmen, in dem sich teilnehmende Mitgliedstaaten zu einer vertieften Zusammenarbeit insbesondere bei der Entwicklung militärischer Fähigkeiten und gemeinsamer Projekte verpflichten (Art. 42 Abs. 6 und Art. 46 EUV).

Russlands Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die Weiterentwicklung der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik erheblich beschleunigt. Am 21. März 2022 billigte der Rat den Strategischen Kompass für Sicherheit und Verteidigung, der einen Handlungsrahmen bis 2030 vorgibt und konkrete Ziele insbesondere für die Handlungsfähigkeit in Krisen, die Resilienz, den Ausbau militärischer Fähigkeiten und die Zusammenarbeit mit Partnern festlegt. Über seine Umsetzung wird jährlich berichtet; der bislang jüngste Fortschrittsbericht wurde im Juni 2026 veröffentlicht. Im März 2025 folgte das [Weissbuch zur europäischen Verteidigung](#) – Bereitschaft 2030, das insbesondere einen erheblichen Ausbau der Verteidigungsinvestitionen, eine stärkere gemeinsame Beschaffung, die Schliessung militärischer Fähigkeitslücken und die Stärkung der europäischen Verteidigungsindustrie vorsieht. Im Oktober 2025 legten Kommission und Hoher Vertreter mit dem Verteidigungsfahrplan 2030 konkrete Ziele, Zwischenziele und Zeitvorgaben für die weitere Umsetzung fest. Der Ausbau der europäischen Verteidigungspolitik vollzieht sich allerdings nicht ausschliesslich innerhalb der intergouvernemental geprägten GSVP. Massnahmen zur Stärkung der Verteidigungsindustrie, zur Förderung gemeinsamer Beschaffungen, zur Finanzierung von Verteidigungsinvestitionen oder zur Verbesserung der militärischen Mobilität werden zunehmend auf Kompetenzgrundlagen des AEUV und damit ausserhalb des besonderen Entscheidungsregimes der GASP erlassen. Besonders deutlich wird dies am Instrument «Sicherheitsmassnahmen für Europa» (Security Action for Europe, SAFE). Die [Verordnung \(EU\) 2025/1106](#) beruht auf [Art. 122 AEUV](#) und ermöglicht der Union, den Mitgliedstaaten Darlehen von insgesamt bis zu 150 Milliarden Euro für Investitionen insbesondere in gemeinsame Beschaffungen von Verteidigungsgütern bereitzustellen; die Mittel werden durch Kreditaufnahme der Union finanziert und von den begünstigten Mitgliedstaaten zurückgezahlt.

VIII. Ausblick

Nach Jahren zunehmender Regulierungsdichte zeichnet sich seit 2025 eine regulatorische Neuausrichtung ab. Die Europäische Kommission rückt die Vereinfachung des Unionsrechts, die Verringerung administrativer Belastungen und die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit stärker in den Mittelpunkt ihrer Tätigkeit. Damit reagiert sie auf die deutlich gewachsene Komplexität des unionsrechtlichen Besitzstands. Insbesondere im Zusammenhang mit der grünen und digitalen Transformation hat die Union umfangreiche Regelwerke erlassen, die für Unternehmen spürbare Pflichten sowie für die Verwaltungen

der Mitgliedstaaten zusätzliche Umsetzungs-, Kontroll- und Vollzugsanforderungen mit sich bringen.

Wichtige Impulse für diese Neuausrichtung gingen von zwei im Jahr 2024 veröffentlichten Berichten aus. [Enrico Letta](#) stellte in seinem Bericht zur Zukunft des Binnenmarkts insbesondere dessen fortbestehende Fragmentierung, nationale Hindernisse und die unzureichende Ausschöpfung seiner wirtschaftlichen Potenziale heraus. [Mario Draghi](#) diagnostizierte in seinem Bericht zur europäischen Wettbewerbsfähigkeit insbesondere einen Produktivitäts- und Innovationsrückstand der Union gegenüber den USA und China sowie einen erheblichen zusätzlichen Investitionsbedarf. Beide Berichte verbanden die Forderung nach höheren Investitionen und einer Vertiefung des Binnenmarkts mit der Empfehlung, den unionsrechtlichen Regulierungsrahmen zu vereinfachen und stärker auf die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft auszurichten.

Die Europäische Kommission griff diese Überlegungen insbesondere mit dem im Januar 2025 vorgelegten [Kompass für Wettbewerbsfähigkeit](#) auf. Ihre seit-her verfolgte Vereinfachungsagenda zielt auf eine Straffung des bestehenden Rechtsbestands, die Reduzierung administrativer Pflichten und eine bessere Vollziehbarkeit des Unionsrechts. Dabei handelt es sich nicht um eine Preis-gabe der wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Zielsetzungen der Union. Angestrebt wird laut Kommission vielmehr eine Neujustierung des bestehenden *unionsrechtlichen Besitzstands*, bei der die Wirksamkeit unions-rechtlicher Regelungen stärker mit ihren Kosten und ihrer praktischen Um-setzbarkeit in Ausgleich gebracht werden soll.

Gesetzgebungspolitisches Instrument dieser Strategie sind insbesondere die sogenannten Omnibus-Pakete. Dabei werden mehrere thematisch zusammenhängende Rechtsakte durch gebündelte Gesetzgebungsvorhaben geän-dert, um etwa Berichtspflichten zu reduzieren, Schwellenwerte anzupassen, Überschneidungen zu beseitigen und Verfahren zu vereinfachen. Die seit 2025 vorgeschlagenen Reformpakete betreffen unter anderem das Nachhaltigkeits-, Investitions-, Agrar-, Chemikalien-, Umwelt-, Digital- und Datenrecht. Je nach Regelungsbereich sind die vorgeschlagenen Änderungen bereits verabschiedet, politisch vereinbart oder noch Gegenstand des Gesetzgebungsverfahrens.

Wiederholungsfragen

1. Was besagt das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung?

- a) Die Union darf nur tätig werden, sofern und soweit die Ziele einer Massnahme auf Unionsebene besser zu verwirklichen sind als auf mitgliedstaatlicher Ebene.
- b) Die Union wird nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die ihr die Mitgliedstaaten in den Verträgen übertragen haben.
- c) Die Massnahmen der Union dürfen inhaltlich und formal nicht über das zur Erreichung der Vertragsziele erforderliche Mass hinausgehen.
- d) Die Mitgliedstaaten dürfen nur tätig werden, soweit ihnen die Union entsprechende Zuständigkeiten zugewiesen hat.

2. Welche Aussage beschreibt das Kompetenzsystem der EU zutreffend?

- a) Die EU verfügt grundsätzlich über eine Kompetenz-Kompetenz.
- b) Die Mitgliedstaaten können ausschliessliche Zuständigkeiten der EU jederzeit einseitig zurücknehmen.
- c) Alle Politikbereiche der EU beruhen auf geteilten Zuständigkeiten.
- d) Die Verträge unterscheiden unter anderem zwischen ausschliesslichen, geteilten und unterstützenden Zuständigkeiten.

3. Was bedeutet die Sperrwirkung im Bereich geteilter Zuständigkeiten?

- a) Die Mitgliedstaaten dürfen nur tätig werden, soweit und solange die Union ihre Zuständigkeit nicht ausgeübt hat.
- b) Die Mitgliedstaaten dürfen in diesen Bereichen nie gesetzgeberisch tätig werden.
- c) Die Mitgliedstaaten dürfen nur dann tätig werden, wenn der EuGH dies ausdrücklich erlaubt.
- d) Die Union darf nur tätig werden, wenn alle Mitgliedstaaten einstimmig zustimmen.

4. Welche Aussage zur Kompetenzordnung der EU trifft zu?

- a) Die EU kann ihre Zuständigkeiten durch Sekundärrecht selbst erweitern.
- b) Unterstützende Zuständigkeiten erlauben regelmässig eine Vollharmonisierung.
- c) Nicht übertragene Zuständigkeiten verbleiben grundsätzlich bei den Mitgliedstaaten.
- d) Geteilte Zuständigkeiten sind auf die Binnenmarktpolitik beschränkt.

5. Was unterscheidet die parallelen Zuständigkeiten nach Art. 4 Abs. 3 und 4 AEUV von den übrigen geteilten Zuständigkeiten?

- a) Parallele Zuständigkeiten erlauben der Union eine vollständige Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften.
- b) Bei parallelen Zuständigkeiten entfaltet das Tätigwerden der Union keine Sperrwirkung zulasten der Mitgliedstaaten; Union und Mitgliedstaaten können gleichzeitig tätig werden.
- c) Parallele Zuständigkeiten sind auf die Bereiche Bildung und Kultur beschränkt.
- d) Bei parallelen Zuständigkeiten verfügt allein die Union über Regelungsbefugnis.

6. Welche Aussage zum Subsidiaritätsprinzip trifft zu?

- a) Es begrenzt die Ausübung nicht ausschliesslicher Zuständigkeiten und verlangt, dass die Ziele wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Unionsebene erreicht werden können.
- b) Es begründet eine zusätzliche Zuständigkeit der Union für Bereiche, die die Mitgliedstaaten nicht allein bewältigen können.
- c) Es gilt auch in den Bereichen der ausschliesslichen Zuständigkeit der Union.
- d) Über seine Einhaltung entscheidet allein die Kommission; eine gerichtliche Kontrolle findet nicht statt.

7. Welche Aussage zum Verhältnismässigkeitsprinzip trifft zu?

- a) Es gilt nur für Massnahmen im Bereich der geteilten Zuständigkeiten.
- b) Es verpflichtet die Union, jeweils das weitestgehende Harmonisierungsinstrument zu wählen.
- c) Seine Einhaltung können die nationalen Parlamente im Rahmen des Frühwarnsystems rügen.
- d) Es betrifft nicht das Ob, sondern das Wie der Zuständigkeitsausübung und gilt auch für ausschliessliche Zuständigkeiten.

8. Welche Aussage zum Tätigkeitsspektrum der EU seit Gründung der EWG trifft zu?

- a) Die EWG war bereits bei ihrer Gründung mit umfassenden Zuständigkeiten für die Sozial- und Bildungspolitik ausgestattet.
- b) Die EU verfügte bereits 1957 über eine gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik im heutigen Sinne.

- c) Die europäische Integration begann als primär wirtschaftlich geprägtes Projekt und wurde später auf zahlreiche weitere Politikfelder ausgeweitet.
- d) Seit 1957 blieb der Tätigkeitsbereich der europäischen Integration weitgehend unverändert.

9. Welcher Bereich gehört nicht zu den ausschliesslichen Zuständigkeiten der Union nach Art. 3 AEUV?

- a) Binnenmarkt.
- b) Zollunion.
- c) Gemeinsame Handelspolitik.
- d) Währungspolitik für die Mitgliedstaaten des Euroraums.

10. Was unterscheidet die Zollunion vom Binnenmarkt am treffendsten?

- a) Die Zollunion betrifft nur Dienstleistungen, der Binnenmarkt nur Waren.
- b) Die Zollunion ist Teil der GASP, der Binnenmarkt nicht.
- c) Die Zollunion betrifft den zollrechtlichen Rahmen des Warenverkehrs, der Binnenmarkt geht darüber hinaus und erfasst auch nichttarifäre Handelshemmnisse.
- d) Die Zollunion gilt nur gegenüber Drittstaaten, der Binnenmarkt nur gegenüber Mitgliedstaaten.

11. Welche Aussage zur Zollunion ist richtig?

- a) Die Mitgliedstaaten können ihre Aussenzölle grundsätzlich weiterhin selbst festlegen.
- b) Der Gemeinsame Zolltarif wird durch den Europäischen Rat allein beschlossen.
- c) Die Zollunion betrifft nur Einfuhrzölle, nicht aber Ausfuhrzölle.
- d) Die Mitgliedstaaten behalten nur Vollzugsaufgaben, nicht aber eigenständige Regelungsspielräume im materiellen Zollrecht.

12. Welche Aussage zur Wettbewerbspolitik der EU trifft zu?

- a) Das Wettbewerbsrecht richtet sich primär an Mitgliedstaaten und nur ausnahmsweise an Unternehmen.
- b) Art. 101 und 102 AEUV betreffen insbesondere wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen und den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen.
- c) Das Beihilfenrecht ist kein Bestandteil der unionsrechtlichen Wettbewerbspolitik.
- d) Die Mitgliedstaaten sind für die Durchsetzung von Art. 101 und 102 AEUV nicht zuständig.

13. Wer nimmt im Beihilfenrecht typischerweise die Kontroll- und Entscheidungskompetenz wahr?

- a) Die Europäische Kommission.
- b) Der Europäische Rat.
- c) Die Europäische Zentralbank.
- d) Die nationalen Parlamente.

14. Welche Aussage zur Währungspolitik im Euroraum ist zutreffend?

- a) Währungspolitik und Wirtschaftspolitik sind gleichermassen ausschliessliche Zuständigkeiten der Union.
- b) Die EZB untersteht Weisungen des Rates.
- c) Die Währungspolitik für die Mitgliedstaaten des Euroraums gehört zu den ausschliesslichen Zuständigkeiten der Union.
- d) Die Währungspolitik wird vom ESZB ohne Beteiligung der EZB durchgeführt.

15. Welches Ziel steht nach Art. 127 Abs. 1 AEUV im Zentrum der europäischen Geldpolitik?

- a) Vollbeschäftigung.
- b) Preisstabilität.
- c) Die Stabilität der Wechselkurse gegenüber Drittwährungen.
- d) Ausgeglichene Haushalte der Mitgliedstaaten.

16. Welche Aussage zur Erhaltung der biologischen Meeresschätze ist richtig?

- a) Die gesamte Fischereipolitik gehört zu den ausschliesslichen Zuständigkeiten der Union.
- b) Die Erhaltung der biologischen Meeresschätze ist Teil der Umweltpolitik, nicht der Fischereipolitik.
- c) Die Mitgliedstaaten legen die Fangquoten ohne unionsrechtliche Vorgaben selbst fest.
- d) Die Erhaltung der biologischen Meeresschätze im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik gehört zu den ausschliesslichen Zuständigkeiten der Union.

17. Welche Aussage zur Gemeinsamen Handelspolitik trifft zu?

- a) Sie ergänzt die Binnenmarktfreiheiten nach aussen und gehört zu den ausschliesslichen Zuständigkeiten der Union.
- b) Sie ist Teil der unterstützenden Zuständigkeiten der Union.
- c) Sie betrifft ausschliesslich Freihandelsabkommen.

- d) Sie wird im Wesentlichen von den Mitgliedstaaten bilateral mit Drittstaaten betrieben.

18. Welche Aussage zum Binnenmarkt trifft zu?

- a) Der Binnenmarkt beschränkt sich auf den freien Warenverkehr.
- b) Der Binnenmarkt ist verwirklicht, sobald die Zölle zwischen den Mitgliedstaaten abgeschafft sind.
- c) Der Binnenmarkt umfasst einen Raum ohne Binnengrenzen mit freiem Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital und wird rechtlich durch die Grundfreiheiten, das Wettbewerbsrecht und die Beihilfenkontrolle getragen.
- d) Der Binnenmarkt beruht auf zwischenstaatlichen Abkommen der Mitgliedstaaten ausserhalb des Unionsrechts.

19. Die Union erlässt einheitliche Sicherheitsanforderungen für Medizinprodukte. Weshalb kann sie das, obwohl das Gesundheitswesen weitgehend in mitgliedstaatlicher Zuständigkeit liegt?

- a) Weil die Union im Gesundheitsbereich über eine ausschliessliche Zuständigkeit verfügt.
- b) Weil unterschiedliche nationale Anforderungen den grenzüberschreitenden Handel behindern und die Union die Vorschriften deshalb für das Funktionieren des Binnenmarkts nach Art. 114 AEUV angleichen darf.
- c) Weil die Mitgliedstaaten der Union diese Zuständigkeit durch eine gesonderte Vereinbarung übertragen haben.
- d) Weil Massnahmen des Gesundheitsschutzes von der Kompetenzordnung ausgenommen sind.

20. Welche Aussage zur Sozialpolitik der EU ist zutreffend?

- a) Die Verordnung (EG) Nr. 883/2004 begründet unmittelbare unionsrechtliche Ansprüche auf Sozialleistungen.
- b) Die Union kann im Bereich der sozialen Sicherheit nur unverbindliche Empfehlungen erlassen.
- c) Die Mitgliedstaaten dürfen im Arbeitsrecht keine strengeren Schutzbestimmungen vorsehen, als das Unionsrecht verlangt.
- d) Die Koordinierung der sozialen Sicherheit dient unter anderem dazu, die unionsrechtlichen Grundfreiheiten praktisch wirksam zu machen.

21. Ein Mitgliedstaat gewährt Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern einen längeren bezahlten Jahresurlaub, als das Unionsrecht verlangt. Wie ist das zu beurteilen?

- a) Zulässig, weil das Unionsrecht in diesem Bereich Mindestvorschriften setzt und die Mitgliedstaaten strengere Schutzbestimmungen vorsehen dürfen.
- b) Unzulässig, weil die unionsrechtlichen Vorgaben zur Arbeitszeit eine vollständige Angleichung bewirken.
- c) Zulässig, aber nur mit vorgängiger Genehmigung der Kommission.
- d) Unzulässig, weil längere Urlaubsansprüche den Wettbewerb im Binnenmarkt verzerren.

22. Welche Aussage zum wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt trifft zu?

- a) Der Zusammenhalt ist eine ausschliessliche Zuständigkeit der Union.
- b) Die Kohäsionspolitik betrifft ausschliesslich städtische Ballungsräume.
- c) Die Kohäsionspolitik zielt darauf ab, Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen der Union zu verringern, und wird durch europäische Struktur- und Investitionsfonds finanziert.
- d) Der wirtschaftliche, soziale und territoriale Zusammenhalt gehört zu den unterstützenden Zuständigkeiten nach Art. 6 AEUV.

23. Welche Aussage zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ist richtig?

- a) Die GAP gehört zu den unterstützenden Zuständigkeiten der Union.
- b) Die GAP wurde erst mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt.
- c) Die GAP spielt heute haushaltsmässig keine nennenswerte Rolle mehr.
- d) Die GAP ist historisch einer der ältesten und finanziell bedeutendsten Politikbereiche der Union.

24. Was kennzeichnet das «New Delivery Model» der GAP 2023–2027 besonders?

- a) Die Direktzahlungen werden neu unmittelbar von der Kommission an die Betriebe ausgerichtet.
- b) Die Union legt gemeinsame Ziele und Rahmenbedingungen fest, während die Mitgliedstaaten diese in nationalen Strategieplänen konkretisieren.
- c) Die Einhaltung der Umwelt- und Klimaauflagen wird nicht mehr überprüft.
- d) Die Mitgliedstaaten legen die Ziele der GAP eigenständig fest.

25. Welche Aussage zur Klimapolitik der Union trifft zu?

- a) Das Europäische Klimagesetz schreibt die Klimaneutralität bis 2050 sowie verbindliche Zwischenziele für die Verringerung der Treibhausgasemissionen rechtlich fest.
- b) Die Klimaziele der Union sind politische Absichtserklärungen ohne rechtliche Verbindlichkeit.
- c) Das Emissionshandelssystem weist jeder Anlage eine feste Emissionsmenge zu, die nicht übertragbar ist.
- d) Die Union verfolgt ihre Klimaziele ausschliesslich über Förderprogramme.

26. Welche Aussage zum Verbraucherschutz im Unionsrecht trifft zu?

- a) Der Verbraucherschutz ist eine ausschliessliche Zuständigkeit der Union.
- b) Der Verbraucherschutz stützt sich ausschliesslich auf Art. 169 AEUV.
- c) Verbraucherschützende Richtlinien sehen durchwegs eine Mindestharmonisierung vor.
- d) Der Verbraucherschutz erfüllt eine doppelte Funktion, indem er sowohl der Verwirklichung des Binnenmarkts als auch dem Schutz der Verbraucher als strukturell schwächerer Partei dient.

27. Welche Aussage zur Energiepolitik der EU ist zutreffend?

- a) Die Mitgliedstaaten haben keine Zuständigkeit mehr für ihren Energiemix.
- b) Die Energiepolitik der EU ist ausschliesslich Umweltpolitik.
- c) Art. 194 Abs. 2 AEUV wahrt grundsätzlich das Recht der Mitgliedstaaten, über ihren Energiemix zu entscheiden.
- d) Der Energiebinnenmarkt spielt für die unionsrechtliche Energiepolitik nur eine untergeordnete Rolle.

28. Welches Ziel verfolgt die unionsrechtliche Politik im Bereich Grenzkontrollen, Asyl und Einwanderung besonders?

- a) Die vollständige Abschaffung nationaler Asylsysteme.
- b) Die Errichtung eines integrierten Systems aus Grenzmanagement, Asyl- und Migrationssteuerung.
- c) Die vollständige Zentralisierung der Einwanderungspolitik bei der Europäischen Kommission.
- d) Die Übertragung der Zuständigkeit für die Anerkennung der Flüchtlingseigenschaft auf Frontex.

29. Welches Prinzip ist für die justizielle Zusammenarbeit in Zivil- und Handelssachen besonders prägend?

- a) Vorrang nationaler Gerichtsentscheidungen.
- b) Ausschliessliche Zuständigkeit des EuGH für alle Zivilsachen.
- c) Verpflichtende Anwendung eines einheitlichen europäischen Zivilgesetzbuchs.
- d) Gegenseitige Anerkennung gerichtlicher Entscheidungen.

30. Welche Aussage zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen trifft zu?

- a) Der Europäische Haftbefehl ist Ausdruck des Prinzips der gegenseitigen Anerkennung.
- b) Das Strafrecht ist vollständig unionsrechtlich vereinheitlicht.
- c) Die Union kann keinerlei Mindestvorschriften im Strafverfahrensrecht erlassen.
- d) Eurojust ist ein Gericht der Europäischen Union.

31. Welche Aussage zur polizeilichen Zusammenarbeit in der EU ist richtig?

- a) Europol verfügt über eigenständige hoheitliche Zwangsbefugnisse in den Mitgliedstaaten.
- b) Die polizeiliche Zusammenarbeit ist vollständig ausserhalb des Unionsrechts organisiert.
- c) Die Union kann insbesondere Massnahmen zum Informationsaustausch und zur operativen Zusammenarbeit fördern.
- d) Die polizeiliche Zusammenarbeit ist kein Teil des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

32. Welche Aussage zu den Koordinierungskompetenzen nach Art. 5 AEUV trifft zu?

- a) Die Union erlässt in diesen Bereichen Richtlinien, welche die Mitgliedstaaten umzusetzen haben.
- b) Die Mitgliedstaaten stimmen ihre Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in einem von der Union gesetzten Rahmen ab, während die Regelungskompetenz bei ihnen verbleibt.
- c) Die Koordinierung erschöpft sich in unverbindlichen Empfehlungen ohne Verfahren und Fristen.
- d) Die Koordinierung betrifft ausschliesslich die Mitgliedstaaten des Euroraums.

33. Welche Aussage zur Unionszuständigkeit im Bereich des Gesundheitsschutzes trifft zu?

- a) Die Union kann die Organisation der nationalen Gesundheitssysteme harmonisieren.
- b) Die Zulassung von Arzneimitteln liegt ausschliesslich bei den Mitgliedstaaten.
- c) Der Gesundheitsschutz ist im Unionsrecht nicht als Querschnittsziel verankert.
- d) Die Union ist auf die Unterstützung und Ergänzung mitgliedstaatlicher Massnahmen beschränkt; eine Harmonisierung ist ausgeschlossen.

34. Welche Aussage zur Unionszuständigkeit im Bereich der allgemeinen und beruflichen Bildung, Jugend und Sport trifft zu?

- a) Die Union ist im Bildungsbereich vor allem auf Förderung, Mobilität und Zusammenarbeit beschränkt.
- b) Die Union darf die nationalen Bildungssysteme harmonisieren.
- c) Erasmus+ ist ein Instrument der gemeinsamen Handelspolitik.
- d) Bildung, Jugend und Sport gehören zu den geteilten Zuständigkeiten der Union.

35. Welche Aussage zum Katastrophenschutzverfahren der Union trifft zu?

- a) Es wird von der Kommission aktiviert, sobald sie eine Katastrophe feststellt.
- b) Es steht nur für Einsätze innerhalb der Union zur Verfügung.
- c) Es wird auf Ersuchen des betroffenen Staates aktiviert und kann auch für Hilfsmassnahmen in Drittstaaten genutzt werden.
- d) Die rescEU-Kapazitäten werden von den Mitgliedstaaten finanziert.

36. Was kennzeichnet die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP) am ehesten?

- a) Sie ist ein klassischer Binnenmarktbereich.
- b) Sie ist auch nach dem Vertrag von Lissabon im Kern intergouvernemental geprägt.
- c) Sie wird primär durch Richtlinien des Europäischen Parlaments ausgestaltet.
- d) Sie gehört zu den unterstützenden Zuständigkeiten nach Art. 6 AEUV.

37. Welche Aussage zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik trifft zu?

- a) Die Union unterhält eigene stehende Streitkräfte.
- b) Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit steht nur allen Mitgliedstaaten gemeinsam offen.
- c) Massnahmen zur Stärkung der Verteidigungsindustrie können ausschliesslich auf Grundlagen des EUV erlassen werden.
- d) Die Beistandsklausel verpflichtet die Mitgliedstaaten, einem auf seinem Hoheitsgebiet angegriffenen Mitgliedstaat Hilfe und Unterstützung zu leisten.

38. Welche Aussage zu den aktuellen Entwicklungstendenzen im Unionsrecht trifft zu?

- a) Die Omnibus-Pakete zielen auf einen Rückbau unionsrechtlicher Regulierung einzelner Politikbereiche.
- b) Die Omnibus-Pakete betreffen ausschliesslich die Nachhaltigkeitsregulierung und entsprechende Berichterstattungspflichten.
- c) Die Omnibus-Pakete dienen insbesondere der Vereinfachung, Konsolidierung und punktuellen Entlastung bestehender Regelungen.
- d) Die Omnibus-Pakete dienen der Ausweitung von Berichtspflichten.

Lösungen

30 a), 31 c), 32 b), 33 d), 34 a), 35 c), 36 b), 37 d), 38 c)
 17 a), 18 c), 19 b), 20 d), 21 a), 22 c), 23 d), 24 b), 25 a), 26 d), 27 c), 28 b), 29 d),
 1 b), 2 d), 3 a), 4 c), 5 b), 6 a), 7 d), 8 c), 9 a), 10 c), 11 d), 12 b), 13 a), 14 c), 15 b), 16 d),

**F.
Binnenmarkt
der EU**

Inhalt

I.	Grundlagen	207
II.	Freier Warenverkehr	209
1.	Zollunion	210
2.	Verbot mengenmässiger Beschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung	211
a)	Mengenmässige Beschränkungen	211
b)	Massnahmen gleicher Wirkung	211
c)	Rechtfertigung von Handelsbeschränkungen	213
3.	Staatliche Handelsmonopole	214
III.	Personenfreizügigkeit	214
1.	Freizügigkeit der Arbeitnehmer	214
a)	Schutzbereich	215
b)	Gleichbehandlung und Diskriminierungsverbot	216
c)	Ausnahmen und Rechtfertigungen	217
d)	Koordinierung der sozialen Sicherheit	217
2.	Niederlassungsfreiheit	218
a)	Selbständige Erwerbstätigkeit	218
b)	Gesellschaften	219
c)	Ausnahmen und Rechtfertigungen	220
3.	Anerkennung von Berufsqualifikationen	221
IV.	Freier Dienstleistungsverkehr	222
1.	Begriff und Formen von Dienstleistungen	222
2.	Beschränkungen und Rechtfertigungen	224
a)	Diskriminierungs- und Beschränkungsverbot	224
b)	Rechtfertigungsgründe	225
c)	Verhältnismässigkeit	225
3.	Sekundärrechtliche Ausgestaltung	225
V.	Freier Kapital- und Zahlungsverkehr	227
1.	Kapitalverkehrsfreiheit	227
a)	Begriff und Schutzbereich	227
b)	Verhältnis zur Niederlassungsfreiheit	228
c)	Beschränkungsverbot	228
d)	Ausnahmen und Rechtfertigungen	229
2.	Zahlungsverkehrsfreiheit	230
a)	Begriff und Funktion	230
b)	Beschränkungsverbot	231
c)	Rechtfertigungen und Ausnahmen	231

d) Sekundärrechtliche Ausgestaltung	231
3. Ausblick	232
VI. Wettbewerbsrecht	233
1. Kartellverbot	234
a) Schutzzweck und Funktion	234
b) Tatbestandsvoraussetzungen	235
aa) Unternehmensbegriff	235
bb) Vereinbarungen, Beschlüsse und abgestimmte Verhaltensweisen	235
cc) Wettbewerbsbeschränkung	236
dd) Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten	237
ee) Rechtsfolgen	237
ff) Freistellung	238
gg) Gruppenfreistellungen und Leitlinien	239
2. Missbrauch marktbeherrschender Stellungen	239
a) Schutzzweck und Funktion	239
b) Marktbeherrschende Stellung	240
c) Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung	242
d) Rechtsfolgen	243
3. Rechtsdurchsetzung	243
a) Behördliche Durchsetzung	243
b) Private Rechtsdurchsetzung	244
4. Fusionskontrolle	244
a) Schutzzweck und Funktion	244
b) Begriff des Zusammenschlusses	245
c) Unionsweite Bedeutung	246
d) Materielle Prüfung	246
e) Verfahren	247
5. Staatliche Beihilfen	247
a) Schutzzweck und Funktion	247
b) Begriff der staatlichen Beihilfe	249
c) Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt	251
d) Verfahren	252
Wiederholungsfragen	254

I. Grundlagen

Ziel des Binnenmarkts der EU ist es, die nationalen Märkte der Mitgliedstaaten zu einem unionsweiten Wirtschaftsraum zu verbinden, in dem wirtschaftliche

Tätigkeiten grundsätzlich nicht durch nationale Grenzen oder ungerechtfertigte Marktzutrittshindernisse behindert werden. [Art. 26 Abs. 2 AEUV](#) definiert den Binnenmarkt dementsprechend als «Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäss den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist». Der Binnenmarkt ist nicht nur ein wirtschaftliches, sondern zugleich ein rechtliches und gesellschaftliches Integrationsprojekt. Wirtschaftlich zielt der Binnenmarkt darauf ab, Handelshemmnisse zwischen den Mitgliedstaaten abzubauen und einen unionsweiten Wettbewerbsraum zu schaffen. Unternehmen erhalten dadurch Zugang zu grösseren Absatz- und Beschaffungsmärkten, während Verbraucherinnen und Verbraucher von einem breiteren Angebot und verstärktem Wettbewerb profitieren können. Zugleich ermöglicht der Binnenmarkt den Bürgerinnen und Bürgern der Union, grenzüberschreitend erwerbstätig zu sein, sich in anderen Mitgliedstaaten niederzulassen und dort wirtschaftliche Tätigkeiten auszuüben.

Rechtlich gewährleistet wird die Marköffnung durch die vier Grundfreiheiten, nämlich den freien Warenverkehr ([Art. 28–37 AEUV](#)), die Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit ([Art. 45–55 AEUV](#)), den freien Dienstleistungsverkehr ([Art. 56–62 AEUV](#)) sowie den freien Kapital- und Zahlungsverkehr ([Art. 63–66 AEUV](#)). Adressaten der Grundfreiheiten sind in erster Linie die Mitgliedstaaten. Gebunden sind sämtliche staatlichen Stellen, also Gesetzgebung, Verwaltung und Gerichte, ebenso wie Gliedstaaten, Gemeinden und Einrichtungen, denen hoheitliche Aufgaben übertragen sind. Auch die Union selbst hat die Grundfreiheiten zu beachten, wenn sie Sekundärrecht erlässt. Darüber hinaus können die Grundfreiheiten auch Regelungen privater Verbände erfassen, etwa die Statuten von Sportverbänden oder berufsständischen Organisationen, soweit diese den Zugang zu einer Erwerbstätigkeit kollektiv regeln. Im Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit hat der EuGH das Verbot der Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit auch auf einzelne private Arbeitgeber erstreckt (*Angonese*, [Rs. C-281/98](#)); eine private Bank hatte den Zugang zu einem Auswahlverfahren vom Nachweis der Zweisprachigkeit durch eine Bescheinigung einer bestimmten örtlichen Behörde abhängig gemacht.

Der Wortlaut der Grundfreiheiten ist seit den Römischen Verträgen weitgehend unverändert geblieben, ihre Reichweite hat sich durch die Rechtsprechung indes erheblich gewandelt. Ursprünglich standen Diskriminierungsverbote im Vordergrund: Untersagt war die Schlechterstellung von Waren, Personen oder Leistungen aus anderen Mitgliedstaaten gegenüber inländischen, sei es offen anhand der Staatsangehörigkeit oder der Herkunft, sei es nach einem scheinbar neutralen Kriterium mit gleichem Ergebnis. Damit blieben Regelungen ausserhalb der Reichweite der Grundfreiheiten, die zwar alle

Marktteilnehmer gleich behandeln, den grenzüberschreitenden Verkehr dennoch erschweren. Der EuGH hat die Grundfreiheiten deshalb zu Beschränkungsverboten fortentwickelt, die auch unterschiedslos anwendbare Massnahmen erfassen. Ein Beispiel hierfür sind nationale Produktvorschriften, die für in- und ausländische Waren gleichermaßen gelten, den Absatz von Waren aus anderen Mitgliedstaaten aber besonders erschweren.

Die Grundfreiheiten verwirklichen den Binnenmarkt damit in erster Linie durch *negative Integration*: Sie untersagen den Mitgliedstaaten, den grenzüberschreitenden Verkehr ungerechtfertigt zu beschränken, ohne ihnen grundsätzlich vorzugeben, welche Regelung an die Stelle einer unzulässigen Massnahme treten soll. Ergänzt wird diese negative Integration durch *positive Integration*, also durch die Angleichung nationaler Rechtsvorschriften mittels Unionssekundärrecht. Die Rechtsangleichung stützt sich in erster Linie auf die Binnenmarktkompetenz des [Art. 114 AEUV](#), daneben auf zahlreiche sektorspezifische Kompetenzgrundlagen. Harmonisierungsrechtsakte betreffen beispielsweise Produkthanforderungen, Zulassungsverfahren, technische Normen, den Verbraucher- und Gesundheitsschutz oder die Anerkennung beruflicher Qualifikationen. Ist ein Bereich durch Sekundärrecht abschliessend harmonisiert, sind nationale Massnahmen grundsätzlich an diesem Sekundärrecht und nicht unmittelbar an der jeweiligen Grundfreiheit zu messen. Die Grundfreiheiten behalten ihre unmittelbare Bedeutung dort, wo eine unionsrechtliche Harmonisierung fehlt oder den betreffenden Sachverhalt nicht abschliessend regelt. Harmonisierungsrechtsakte müssen ihrerseits mit dem Primärrecht und damit auch mit den Grundfreiheiten vereinbar sein.

Eine weitere Säule des Binnenmarkts bildet das Wettbewerbsrecht der Union. Während sich die Grundfreiheiten in erster Linie gegen staatliche Marktzutrittshindernisse richten, schützt das Wettbewerbsrecht den Binnenmarkt vor Wettbewerbsbeschränkungen durch Unternehmen. Es erfasst insbesondere wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen, den Missbrauch marktbeherrschender Stellungen und wettbewerbsgefährdende Unternehmenszusammenschlüsse. Das Beihilfenrecht schützt den Wettbewerb zudem vor Verzerrungen durch staatliche Begünstigungen.

II. Freier Warenverkehr

Der Grundsatz des freien Warenverkehrs verlangt, dass alle nationalen Beschränkungen des Warenverkehrs innerhalb der EU zu beseitigen sind. Viele

Handelshemmnisse wurden im Rahmen der Harmonisierung der nationalen Rechtsvorschriften durch den Erlass von Unionsrecht beseitigt; dies betrifft etwa die Bereiche Arzneimittel, Chemikalien und Bauprodukte. Soweit keine EU-weite Rechtsangleichung erfolgt ist, verbietet das EU-Recht den Mitgliedstaaten, zwischenstaatliche Beschränkungen aufrechtzuerhalten bzw. aufzuerlegen, sofern nicht bestimmte Ausnahmen eingreifen. Die Warenverkehrsfreiheit umfasst im Einzelnen drei Elemente: die Zollunion ([Art. 28–33 AEUV](#)), das Verbot mengenmässiger Beschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung ([Art. 34–36 AEUV](#)) und die Umformung staatlicher Handelsmonopole ([Art. 37 AEUV](#)).

1. Zollunion

Die bereits im Jahr 1968 verwirklichte Zollunion bildet die Grundlage des freien Warenverkehrs. Sie umfasst das Verbot von Ein- und Ausfuhrzöllen zwischen den Mitgliedstaaten. [Art. 30 AEUV](#) verbietet darüber hinaus Abgaben gleicher Wirkung. Darunter fallen finanzielle Belastungen, die ein Mitgliedstaat einseitig wegen des Überschreitens einer Grenze auf Waren erhebt, unabhängig von ihrer Bezeichnung, ihrer Höhe und dem mit ihnen verfolgten Zweck. So qualifizierte der EuGH in der Rechtssache Simmenthal ([Rs. 35/76](#)) Gebühren für veterinärrechtliche Grenzkontrollen als unzulässige Abgaben gleicher Wirkung. Die Kontrollen wurden im Allgemeininteresse durchgeführt und verschafften dem Importeur keine spezifische, individuell zurechenbare Gegenleistung. Nicht unter [Art. 30 AEUV](#) fallen demgegenüber insbesondere angemessene Entgelte für tatsächlich erbrachte und dem Wirtschaftsteilnehmer individuell zugutekommende Leistungen.

Von Abgaben gleicher Wirkung sind inländische Abgaben zu unterscheiden, die Bestandteil eines allgemeinen nationalen Abgabensystems sind und inländische sowie eingeführte Waren nach denselben Kriterien erfassen. Sie sind an [Art. 110 AEUV](#) zu messen. Diese Vorschrift verbietet eine höhere Besteuerung eingeführter gleichartiger Waren sowie inländische Abgaben, die andere Waren mittelbar schützen.

Nach aussen umfasst die Zollunion einen gemeinsamen Zolltarif gegenüber Drittstaaten ([Art. 31 AEUV](#)). Die handelspolitische und zollrechtliche Zuständigkeit liegt insoweit bei der Union. Die wichtigste sekundärrechtliche Grundlage bildet der per [Verordnung \(EU\) Nr. 952/2013](#) festgelegte Zollkodex.

2. Verbot mengenmässiger Beschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung

a) Mengenmässige Beschränkungen

[Art. 34 AEUV](#) verbietet mengenmässige Einfuhrbeschränkungen, [Art. 35 AEUV](#) entsprechende Ausfuhrbeschränkungen. Darunter fallen staatliche Massnahmen, welche die Ein- oder Ausfuhr bestimmter Waren vollständig untersagen oder der Menge oder dem Wert nach begrenzen. Solche Beschränkungen sind in der Praxis heute kaum mehr vorzufinden. Weitaus häufiger sind indirekte Massnahmen mit gleicher Wirkung wie mengenmässige Einfuhrbeschränkungen.

b) Massnahmen gleicher Wirkung

Der Begriff der Massnahme gleicher Wirkung wird im Vertrag nicht definiert. Gemäss dem EuGH-Urteil *Dassonville* ([Rs. 8/74](#)) bezeichnet er alle Handelsregelungen der Mitgliedstaaten, die geeignet sind, den Handel innerhalb der Union unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern. Die weit gefasste Formel bezieht sich nicht nur auf unmittelbar oder mittelbar diskriminierende Vorschriften, sondern auch auf bestimmte unterschiedslos auf inländische und eingeführte Waren anwendbare Regelungen. Anlass der Rechtssache *Dassonville* war eine belgische Vorschrift, nach der für die Einfuhr von Scotch Whisky ein besonderer Ursprungsnachweis verlangt wurde. Ein Direktimporteur konnte diesen Nachweis vergleichsweise leicht beschaffen, während Parallelimporteure, welche die Ware über einen anderen Mitgliedstaat einführten, mit erheblichen Schwierigkeiten konfrontiert waren. Der EuGH sah darin eine Massnahme gleicher Wirkung. Eine Handelsbeschränkung erkannte der Gerichtshof später auch in den deutschen Vorschriften über die Zusammensetzung von Bier. Diese erschwerten den Vertrieb von in anderen Mitgliedstaaten rechtmässig hergestellten Bieren, die nicht den deutschen Anforderungen an die verwendeten Ausgangsstoffe und Zusatzstoffe entsprachen (*Kommission/Deutschland*, [Rs. 178/84](#)).

[Art. 34 AEUV](#) erfasst nicht nur Rechtsvorschriften, sondern auch sonstige staatliche Massnahmen, die den Warenverkehr beeinträchtigen. So beurteilte der EuGH eine staatlich unterstützte Werbekampagne mit dem Slogan «Buy Irish» zur Förderung des Absatzes inländischer Waren als unzulässige Massnahme gleicher Wirkung (*Kommission/Irland*, [Rs. 249/81](#)).

Für unterschiedslos geltende nationale Produkthanforderungen konkretisierte der EuGH seine Rechtsprechung im Urteil *Cassis de Dijon* (Rs. 120/78). Gegenstand der Entscheidung war ein französischer Likör, dessen Vertrieb in Deutschland wegen seines zu geringen Alkoholgehalts untersagt wurde. Der EuGH stellte klar, dass Waren, die in einem Mitgliedstaat rechtmässig hergestellt und in Verkehr gebracht wurden, grundsätzlich auch in den anderen Mitgliedstaaten vermarktet werden dürfen. Nach diesem *Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung* dürfen die Mitgliedstaaten ihre eigenen Produkthanforderungen grundsätzlich nicht auf Waren anwenden, die in einem anderen Mitgliedstaat rechtmässig in Verkehr gebracht wurden.

Die weite Auslegung des Art. 34 AEUV führte allerdings dazu, dass auch Regelungen in dessen Anwendungsbereich fallen konnten, die den Warenabsatz lediglich mittelbar beeinflussten. Eine Eingrenzung nahm der EuGH deshalb im Urteil *Keck und Mithouard* (verb. Rs. C-267/91 und C-268/91) vor. Gegenstand des Verfahrens war ein französisches Verbot des Verkaufs von Waren unter Einstandspreis. Der EuGH stellte klar, dass nicht jede nationale Regelung, die den Warenabsatz beeinflusst, unter das Verbot des Art. 34 AEUV fällt. Bestimmte Verkaufsmodalitäten sind vom Anwendungsbereich ausgenommen, sofern sie für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelten und den Absatz inländischer und ausländischer Waren rechtlich wie tatsächlich in gleicher Weise berühren. Hierzu können etwa Vorschriften über Ladenöffnungszeiten, Verkaufsorte oder bestimmte Formen der Werbung gehören. Demgegenüber bleiben Vorschriften über die Eigenschaften eines Produkts, etwa seine Zusammensetzung, Verpackung, Bezeichnung oder Kennzeichnung, grundsätzlich am Massstab des Art. 34 AEUV zu prüfen.

Nicht alle nationalen Regelungen lassen sich allerdings eindeutig der Unterscheidung zwischen Produkthanforderungen und Verkaufsmodalitäten zuordnen. In seiner späteren Rechtsprechung stellt der EuGH deshalb ergänzend darauf ab, ob eine nationale Regelung den Zugang von Waren aus anderen Mitgliedstaaten zum Markt behindert. So können insbesondere Beschränkungen der Verwendung eines Produkts eine Massnahme gleicher Wirkung darstellen. Im Urteil *Kommission/Italien* (Rs. C-110/05) ging es etwa um ein italienisches Verbot, Motorräder mit eigens hierfür konstruierten Anhängern zu verwenden. Da dieses Verbot die Nachfrage nach solchen Anhängern erheblich beeinträchtigte und damit ihren Zugang zum italienischen Markt erschwerte, fiel es in den Anwendungsbereich des Art. 34 AEUV.

c) Rechtfertigung von Handelsbeschränkungen

Nicht jede von [Art. 34 AEUV](#) erfasste Beschränkung des freien Warenverkehrs ist unzulässig. Rechtfertigungsmöglichkeiten ergeben sich zum einen unmittelbar aus dem Vertrag und zum anderen aus der Rechtsprechung des EuGH.

[Art. 36 AEUV](#) erlaubt Beschränkungen insbesondere aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit, zum Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen, zum Schutz des nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert sowie zum Schutz des gewerblichen und kommerziellen Eigentums. Der Katalog ist abschliessend. Die Ausnahmen werden eng ausgelegt; nationale Massnahmen dürfen insbesondere weder ein Mittel zur willkürlichen Diskriminierung noch eine verschleierte Beschränkung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. So kann sich ein Mitgliedstaat nicht auf die öffentliche Sittlichkeit berufen, um die Einfuhr bestimmter Waren zu unterbinden, wenn er Herstellung und Vertrieb vergleichbarer Erzeugnisse im Inland zulässt. Im Urteil *Conegate* ([Rs. 121/85](#)) ging es um die Einfuhr von Erotikartikeln aus den Niederlanden, deren Herstellung und Vertrieb im Vereinigten Königreich zwar bestimmten Beschränkungen, aber keinem allgemeinen Verbot unterlagen. Eine Rechtfertigung der Einfuhrbeschränkung aus Gründen der öffentlichen Sittlichkeit schied deshalb aus. Anders verhielt es sich in *Henn und Darby* ([Rs. 34/79](#)), wo für die eingeführten Schriften und Filme im Inland kein rechtmässiger Handel bestand und die Einfuhrbeschränkung daher Bestand hatte. Massgeblich ist somit nicht die Strenge des nationalen Schutzniveaus als solche, sondern dessen widerspruchsfreie Anwendung auf inländische und eingeführte Waren.

Über die ausdrücklich in [Art. 36 AEUV](#) genannten Gründe hinaus erkannte der EuGH im Urteil *Cassis de Dijon* ([Rs. 120/78](#)) für unterschiedslos geltende nationale Regelungen zusätzliche ungeschriebene Rechtfertigungsgründe in Form zwingender Erfordernisse an. Hierzu zählte der Gerichtshof insbesondere die Wirksamkeit steuerlicher Kontrollen, den Schutz der öffentlichen Gesundheit, die Lauterkeit des Handelsverkehrs und den Verbraucherschutz. Der Kreis der zwingenden Erfordernisse ist nicht abschliessend und wurde in der späteren Rechtsprechung um weitere Schutzanliegen, etwa den Umweltschutz, erweitert.

Eine Berufung auf einen Rechtfertigungsgrund genügt jedoch nicht. Die nationale Massnahme muss zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet und erforderlich sein; insbesondere darf kein gleich wirksames, den Warenverkehr weniger beschränkendes Mittel zur Verfügung stehen. Im Fall *Cassis de Dijon* hielt

der Gerichtshof etwa die Angabe des Alkoholgehalts auf dem Etikett für ausreichend, um dem geltend gemachten Verbraucherschutz Rechnung zu tragen. Rein wirtschaftspolitische oder protektionistische Zwecke können eine Beschränkung des Warenverkehrs nicht rechtfertigen.

3. Staatliche Handelsmonopole

Ein staatliches Handelsmonopol liegt vor, wenn der Staat sich selbst bestimmte Ausschlussrechte vorbehält, die sich auf den Handel von Waren beziehen oder auswirken. [Art. 37 AEUV](#) verpflichtet die Mitgliedstaaten, solche Monopole so umzugestalten, dass jede Diskriminierung in den Versorgungs- und Absatzbedingungen zwischen den Angehörigen der Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist. Staatliche Monopole sind damit nicht schlechthin verboten, müssen aber unionsrechtskonform ausgestaltet sein. Dies zeigt etwa das Urteil *Franzén* ([Rs. C-189/95](#)), in dem der EuGH das schwedische Alkoholmonopol grundsätzlich als mit dem Unionsrecht vereinbar ansah, solange dessen konkrete Ausgestaltung keine diskriminierenden Wirkungen entfaltet. Die praktische Bedeutung von [Art. 37 AEUV](#) ist heute allerdings begrenzt und zeigt sich vor allem noch im Zusammenhang mit besonderen Marktordnungen.

III. Personenfreizügigkeit

Die Personenfreizügigkeit gewährleistet im Binnenmarkt die grenzüberschreitende Mobilität natürlicher und juristischer Personen zu Erwerbszwecken. Sie soll sicherstellen, dass Erwerbstätige und Unternehmen ihre wirtschaftliche Tätigkeit nicht nur im Herkunftsstaat, sondern unionsweit aufnehmen und ausüben können. Dogmatisch ist zwischen der Freizügigkeit der Arbeitnehmer gemäss [Art. 45 ff. AEUV](#) und der Niederlassungsfreiheit gemäss [Art. 49 ff. AEUV](#) zu unterscheiden. Erstere schützt die grenzüberschreitende Aufnahme und Ausübung unselbständiger Erwerbstätigkeit, letztere die Ausübung selbständiger Tätigkeiten sowie die dauerhafte wirtschaftliche Betätigung durch natürliche Personen und Gesellschaften in einem anderen Mitgliedstaat.

1. Freizügigkeit der Arbeitnehmer

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer gemäss [Art. 45–48 AEUV](#) bezweckt die Mobilität unselbständig Erwerbstätiger innerhalb der Union. Arbeitnehmer sollen ihre Arbeitskraft in allen Mitgliedstaaten anbieten können, Arbeitgeber

unionsweit Zugang zu Arbeitskräften erhalten. Während zunächst vor allem die wirtschaftliche Integration und die freie Zirkulation von Produktionsfaktoren im Vordergrund standen, hat die Arbeitnehmerfreizügigkeit zunehmend auch eine soziale und integrationspolitische Dimension erhalten.

a) Schutzbereich

[Art. 45 AEUV](#) gewährt Arbeitnehmern das Recht, sich zur Aufnahme und Ausübung einer unselbständigen Erwerbstätigkeit in einen anderen Mitgliedstaat zu bewegen, sich dort aufzuhalten und nach Beendigung der Beschäftigung unter bestimmten Voraussetzungen dort zu verbleiben. Geschützt ist nicht erst die Ausübung der Tätigkeit, sondern bereits die Stellensuche. Im Urteil *Antonissen* ([Rs. C-292/89](#)) hielt der EuGH fest, dass die Mitgliedstaaten den Aufenthalt zur Arbeitssuche zwar zeitlich begrenzen dürfen, den Betroffenen aber nicht ausweisen dürfen, solange er nachweist, dass er weiterhin sucht und begründete Aussicht auf Erfolg hat.

Der unionsrechtliche Arbeitnehmerbegriff ist weit zu verstehen. Arbeitnehmer ist, wer während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt und hierfür eine Vergütung erhält (*Lawrie-Blum*, [Rs. 66/85](#)). Nicht erforderlich ist, dass es sich um eine Vollzeittätigkeit oder um eine besonders hoch vergütete Beschäftigung handelt; auch Teilzeitbeschäftigte und geringfügig Erwerbstätige können erfasst sein, sofern es sich um eine tatsächliche und echte Tätigkeit handelt und nicht bloss um eine völlig untergeordnete oder unwesentliche Beschäftigung (*Levin*, [Rs. 53/81](#); *Kempf*, [Rs. 139/85](#)). Ebenfalls erfasst sind Grenzgänger, Saisonarbeitnehmer und Wanderarbeitnehmer.

Zum Schutzbereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit zählt nicht nur das Diskriminierungsverbot, sondern auch ein Beschränkungsverbot. Untersagt sind damit nicht nur offen oder verdeckt an die Staatsangehörigkeit anknüpfende Ungleichbehandlungen, sondern grundsätzlich auch sonstige nationale Massnahmen, die geeignet sind, den Zugang zum Arbeitsmarkt oder die Mobilität von Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten zu behindern. Dies hat der EuGH im Urteil *Bosman* ([Rs. C-415/93](#)) hervorgehoben: Der belgische Profifussballspieler Jean-Marc Bosman wollte nach Ablauf seines Vertrags zu einem französischen Verein wechseln. Nach den damaligen Transferregeln war dies jedoch nur möglich, wenn der neue Verein dem bisherigen Verein eine Ablösesumme bezahlte. Der EuGH beurteilte diese Regelung als unzulässige Beschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit. Zugleich zeigte das Urteil, dass die

Grundfreiheit auch kollektive private Regelwerke erfassen kann, soweit diese den Zugang zum Arbeitsmarkt steuern.

b) Gleichbehandlung und Diskriminierungsverbot

[Art. 45 Abs. 2 AEUV](#) verbietet jede auf der Staatsangehörigkeit beruhende unterschiedliche Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in Bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen. Geschützt ist insbesondere der gleichberechtigte Zugang zum Arbeitsmarkt, etwa hinsichtlich Stellenausschreibungen, Einstellungsbedingungen oder beruflicher Aufstiegschancen. Das Verbot erfasst sowohl unmittelbare als auch mittelbare Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit. [Art. 7 Abs. 2 der Verordnung \(EU\) Nr. 492/2011](#) über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer erstreckt den Gleichbehandlungsgrundsatz darüber hinaus auf soziale und steuerliche Vergünstigungen.

Das Diskriminierungsverbot der Arbeitnehmerfreizügigkeit setzt einen grenzüberschreitenden Sachverhalt voraus. Benachteiligungen aus anderen Gründen, etwa wegen des Geschlechts, des Alters oder einer Behinderung, unterfallen eigenen Grundlagen des Unionsrechts, die unabhängig davon Anwendung finden, ob die betroffene Person von ihrer Arbeitnehmerfreizügigkeit Gebrauch gemacht hat.

Der EuGH hat den Gleichbehandlungsgrundsatz weit ausgelegt. Bereits im Urteil *Casagrande* ([Rs. 9/74](#)) stellte er klar, dass die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für das Bildungswesen unter Wahrung der unionsrechtlichen Rechte der Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen auszuüben ist. Kinder eines Arbeitnehmers aus einem anderen Mitgliedstaat dürfen beim Zugang zum Unterricht und bei damit verbundenen Vergünstigungen nicht gegenüber Kindern inländischer Arbeitnehmer benachteiligt werden. Dieser Grundsatz findet sich heute in [Art. 10 der Verordnung \(EU\) Nr. 492/2011](#). Die Arbeitnehmerfreizügigkeit beschränkt sich damit nicht auf das eigentliche Arbeitsverhältnis, sondern schützt auch die soziale Integration des Wanderarbeitnehmers und seiner Familie. Familienangehörige genießen nach Massgabe des Sekundärrechts zudem Rechte hinsichtlich des Aufenthalts und des Zugangs zum Arbeitsmarkt.

c) Ausnahmen und Rechtfertigungen

Die Arbeitnehmerfreizügigkeit gilt nicht schrankenlos. [Art. 45 Abs. 3 AEUV](#) erlaubt Beschränkungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit. Diese Ausnahmen sind nach ständiger Rechtsprechung eng auszulegen. Erforderlich ist eine tatsächliche, gegenwärtige und hinreichend schwere Gefährdung, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt. Bloss generalpräventive oder symbolische Erwägungen genügen nicht, wie der EuGH bereits in der Entscheidung *Bonsignore* ([Rs. 67/74](#)) feststellte: Die deutschen Behörden wollten einen italienischen Staatsangehörigen nach einer fahrlässigen Tötung im Zusammenhang mit dem Gebrauch einer Schusswaffe auch aus generalpräventiven Gründen ausweisen. Der EuGH hielt dies für unionsrechtswidrig, weil eine Einschränkung der Freizügigkeit nicht allein auf generalpräventive Überlegungen gestützt werden dürfe, sondern eine konkrete individuelle Gefährdung voraussetze.

Für Beschäftigungen in der öffentlichen Verwaltung sieht [Art. 45 Abs. 4 AEUV](#) eine besondere Ausnahme vor. Diese Ausnahme soll es den Mitgliedstaaten ermöglichen, bestimmte Tätigkeiten vorzubehalten, die mit der Ausübung öffentlicher Gewalt oder mit der Wahrnehmung allgemeiner staatlicher Interessen verbunden sind. Der EuGH legt diese Ausnahme eng aus und entschied in der Rechtssache *Kommission/Griechenland* ([Rs. C-290/94](#)), dass die Tätigkeit als Musiker in einem Staatsorchester keine Tätigkeit darstelle, die mit der Ausübung hoheitlicher Gewalt in Zusammenhang stehe; eine Berufung auf [Art. 45 Abs. 4 AEUV](#) war daher ausgeschlossen. Darüber hinaus können nach der Rechtsprechung unter engen Voraussetzungen auch zwingende Gründe des Allgemeininteresses Beschränkungen rechtfertigen, sofern die betreffende Massnahme unterschiedslos gilt und verhältnismässig ist.

d) Koordinierung der sozialen Sicherheit

Die praktische Wahrnehmung der Arbeitnehmerfreizügigkeit setzt voraus, dass ein Wechsel zwischen den Mitgliedstaaten nicht zum Verlust sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche führt. [Art. 48 AEUV](#) sieht deshalb eine Koordinierung der nationalen Systeme der sozialen Sicherheit vor. Diese erfolgt insbesondere durch die Verordnung (EG) [Nr. 883/2004](#) und die Durchführungsverordnung (EG) [Nr. 987/2009](#). Diese Verordnungen vereinheitlichen die nationalen Sozialversicherungssysteme nicht, sondern stimmen sie aufeinander ab. Die Mitgliedstaaten behalten ihre sozialpolitische Gestaltungsfreiheit, müssen jedoch gewährleisten, dass die Ausübung der Freizügigkeit nicht

zum Verlust erworbener Ansprüche führt. Zu den wesentlichen Koordinierungsgrundsätzen gehören die Anwendung grundsätzlich nur einer nationalen Rechtsordnung, die Zusammenrechnung von Versicherungszeiten sowie die Möglichkeit, bestimmte Leistungen auch bei Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat zu beziehen.

2. Niederlassungsfreiheit

Die Niederlassungsfreiheit gemäss [Art. 49–55 AEUV](#) schützt die grenzüberschreitende Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten. Sie gilt sowohl für natürliche Personen als auch für die in [Art. 54 AEUV](#) genannten Gesellschaften. Geschützt werden die erstmalige Niederlassung in einem anderen Mitgliedstaat sowie die Errichtung von Agenturen, Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften.

Im Unterschied zur Dienstleistungsfreiheit setzt die Niederlassungsfreiheit eine dauerhafte oder zumindest auf eine gewisse Beständigkeit angelegte wirtschaftliche Tätigkeit im Aufnahmestaat voraus. Eine Niederlassung liegt dann vor, wenn ein Wirtschaftsteilnehmer in stabiler und kontinuierlicher Weise am Wirtschaftsleben eines anderen Mitgliedstaats teilnimmt. Umgekehrt ist für die Frage, ob eine Tätigkeit nur vorübergehend und damit als Dienstleistung ausgeübt wird, nicht allein ihre Dauer entscheidend. Nach dem Urteil *Gebhard* ([Rs. C-55/94](#)) sind vielmehr auch die Häufigkeit, die regelmässige Wiederkehr und die Kontinuität der Tätigkeit zu berücksichtigen. Selbst eine gewisse Infrastruktur im Aufnahmestaat schliesst eine Dienstleistung nicht zwingend aus. Dem Urteil lag der Fall eines deutschen Rechtsanwalts zugrunde, der in Mailand dauerhaft von einer eigenen Kanzlei aus tätig war. Der EuGH ordnete eine solche stabile und kontinuierliche Teilnahme am Wirtschaftsleben grundsätzlich der Niederlassungsfreiheit zu.

a) Selbständige Erwerbstätigkeit

Bei natürlichen Personen schützt die Niederlassungsfreiheit Tätigkeiten, die auf eigene Rechnung und Verantwortung sowie grundsätzlich auf eigenes wirtschaftliches Risiko ausgeübt werden. Erfasst werden etwa Gewerbetreibende, Angehörige freier Berufe und Unternehmensgründer. [Art. 49 AEUV](#) enthält zunächst ein Diskriminierungsverbot. Unzulässig sind unmittelbare Diskriminierungen, bei denen eine Regelung ausdrücklich an die Staatsangehörigkeit anknüpft. Erfasst werden aber auch mittelbare Diskriminierungen.

Sie liegen vor, wenn eine formal unterschiedslos geltende Voraussetzung Angehörige anderer Mitgliedstaaten typischerweise stärker benachteiligt. Dies kann etwa bei Wohnsitzerfordernissen der Fall sein.

Die Niederlassungsfreiheit geht indes über ein blosses Diskriminierungsverbot hinaus. Nach der Rechtsprechung des EuGH erfasst [Art. 49 AEUV](#) auch unterschiedslos geltende nationale Massnahmen, welche die Aufnahme oder Ausübung einer selbständigen Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat behindern oder weniger attraktiv machen. Damit können auch Regelungen eine Beschränkung darstellen, die inländische und ausländische Wirtschaftsteilnehmer rechtlich gleich behandeln. Dazu gehören etwa besondere Zulassungsvoraussetzungen, Anforderungen an Berufsqualifikationen, berufsrechtliche Vorgaben oder Beschränkungen der zulässigen Unternehmensform. Ob eine solche Beschränkung dennoch zulässig ist, bestimmt sich nach den für die Niederlassungsfreiheit geltenden Rechtfertigungsanforderungen.

b) Gesellschaften

Nach [Art. 54 AEUV](#) sind Gesellschaften den natürlichen Personen gleichgestellt, wenn sie nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründet wurden und ihren satzungsmässigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Union haben. Der unionsrechtliche Gesellschaftsbegriff erfasst Gesellschaften des bürgerlichen und des Handelsrechts einschliesslich Genossenschaften und sonstiger juristischer Personen des öffentlichen und privaten Rechts. Ausgenommen sind lediglich Gesellschaften, die keinen Erwerbszweck verfolgen.

Bei Gesellschaften ist zwischen primärer und sekundärer Niederlassung zu unterscheiden. Die sekundäre Niederlassung betrifft insbesondere die Gründung einer Zweigniederlassung oder Tochtergesellschaft in einem anderen Mitgliedstaat. Die primäre Niederlassung umfasst insbesondere grenzüberschreitende Sitzverlegungen und andere Vorgänge, bei denen eine Gesellschaft ihre gesellschaftsrechtliche Zuordnung zu einem Mitgliedstaat verändert.

Im Hinblick auf sogenannte Zuzugsfälle hat der EuGH die sekundäre Niederlassungsfreiheit in den Urteilen *Centros* ([Rs. C-212/97](#)), *Überseering* ([Rs. C-208/00](#)) und *Inspire Art* ([Rs. C-167/01](#)) weit ausgelegt. So darf ein Mitgliedstaat die Registrierung einer Zweigniederlassung grundsätzlich nicht allein deshalb verweigern, weil die Gesellschaft in einem anderen Mitgliedstaat gegründet wurde, um günstigere gesellschaftsrechtliche Rahmenbedingungen

zu nutzen. Ebenso muss der Aufnahmestaat die Rechts- und Parteifähigkeit einer nach dem Recht eines anderen Mitgliedstaats wirksam gegründeten Gesellschaft grundsätzlich anerkennen. Zusätzliche Kapital- oder Haftungsanforderungen dürfen nicht ohne hinreichende Rechtfertigung auf ausländische Gesellschaften angewendet werden.

Anders beurteilte der EuGH lange Zeit die Wegzugsfälle, also die Frage, ob eine Gesellschaft ihren Sitz oder ihre Rechtsform unter Wahrung ihrer Identität aus dem Herkunftsstaat in einen anderen Mitgliedstaat verlegen darf. In *Daily Mail* (Rs. 81/87) hielt er fest, dass die Mitgliedstaaten grundsätzlich bestimmen dürfen, unter welchen Voraussetzungen eine nach ihrem Recht gegründete Gesellschaft ihre Rechtsfähigkeit behält; die Niederlassungsfreiheit gewährte nach dieser älteren Rechtsprechung kein allgemeines Recht auf identitätswahrende Sitzverlegung. In *Cartesio* (Rs. C-210/06) bestätigte der EuGH im Grundsatz, dass der Herkunftsstaat bestimmen kann, unter welchen Bedingungen eine nach seinem Recht gegründete Gesellschaft ihren Sitz verlegen darf, deutete aber bereits an, dass eine Umwandlung in eine Gesellschaftsform des Zuzugsstaats unionsrechtlich anders zu beurteilen sein könne.

Für grenzüberschreitende Umwandlungen ist insbesondere das Urteil *Polbud* (Rs. C-106/16) bedeutsam. Danach kann die Niederlassungsfreiheit auch eine Umwandlung in eine Gesellschaft nach dem Recht eines anderen Mitgliedstaats schützen, ohne dass die Gesellschaft ihre tatsächliche wirtschaftliche Tätigkeit dorthin verlegen muss. Die Mitgliedstaaten dürfen jedoch verhältnismässige Massnahmen zum Schutz von Gläubigern, Minderheitsgesellschaftern und Arbeitnehmern sowie zur Bekämpfung von Betrug und Missbrauch treffen. Da diese Rechtsprechung nicht alle Zweifelsfragen klären konnte, regelt die Richtlinie (EU) 2017/1132 (in der durch die Richtlinie (EU) 2019/2121 geänderten Fassung) inzwischen das Verfahren bei grenzüberschreitenden Umwandlungen, Verschmelzungen und Spaltungen von Kapitalgesellschaften. Sie enthält unter anderem Vorschriften über die Vorbereitung und Kontrolle solcher Vorgänge sowie den Schutz von Gesellschaftern, Gläubigern und Arbeitnehmern.

c) Ausnahmen und Rechtfertigungen

Art. 51 AEUV nimmt Tätigkeiten, die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt verbunden sind, von der Niederlassungsfreiheit aus. Die Ausnahme wird eng ausgelegt und erfasst nur Tätigkeiten, die eine unmittelbare und spezifische Teilnahme an der Ausübung öffentlicher Gewalt darstel-

len. Zudem können nach [Art. 52 AEUV](#) Beschränkungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigt sein.

Da die Niederlassungsfreiheit über ein Diskriminierungsverbot hinausgeht und auch unterschiedslos geltende Beschränkungen erfasst, erweist sich der enge Katalog der Vertragsausnahmen als unzureichend. Solche Beschränkungen können daher auch aus ungeschriebenen Gründen gerechtfertigt sein, die der Gerichtshof anerkannt hat. Die massgeblichen Anforderungen hat er im Urteil *Gebhard* ([Rs. C-55/94](#)) zusammengefasst. Danach muss die nationale Massnahme in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden, durch zwingende Gründe des Allgemeininteresses gerechtfertigt und zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet sein und darf nicht über das hierfür Erforderliche hinausgehen. Anerkannt sind etwa der Schutz von Verbrauchern und Gläubigern, die Lauterkeit des Geschäftsverkehrs, die Funktionsfähigkeit der Rechtspflege oder die Sicherung der Qualität beruflicher Leistungen. Die Massnahme muss das angeführte Ziel zudem tatsächlich in kohärenter und systematischer Weise verfolgen.

3. Anerkennung von Berufsqualifikationen

Die praktische Wirksamkeit der Personenfreizügigkeit hängt wesentlich davon ab, ob in einem Mitgliedstaat erworbene berufliche Qualifikationen auch in anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden. Zur Erleichterung grenzüberschreitender Berufsausübung ermächtigt [Art. 53 AEUV](#) die Union, Richtlinien über die gegenseitige Anerkennung von Diplomen, Prüfungszeugnissen und sonstigen Befähigungsnachweisen zu erlassen. Von dieser Kompetenz wurde vor allem mit der Richtlinie [2005/36/EG](#) zur Anerkennung von Berufsqualifikationen (modernisiert durch Richtlinie [2013/55/EU](#)) Gebrauch gemacht. Die Richtlinie verfolgt nicht eine vollständige Vereinheitlichung der nationalen Ausbildungsordnungen, sondern eine Koordinierung, welche die grenzüberschreitende Mobilität von Berufsangehörigen erleichtert. Sie gilt sowohl für die dauerhafte Niederlassung als auch, mit Besonderheiten, für die vorübergehende und gelegentliche Dienstleistungserbringung, und sieht zudem ein System administrativer Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie Instrumente wie den Europäischen Berufsausweis für bestimmte Berufe vor.

Die Richtlinie unterscheidet zwischen automatischer Anerkennung und einzelfallbezogener Anerkennung. Eine automatische Anerkennung gilt insbesondere für bestimmte sektorale Berufe, für welche unionsweit harmonisierte Mindestanforderungen an die Ausbildung bestehen. Dies betrifft namentlich

Ärzte, Zahnärzte, Apotheker, Pflegefachpersonen, Tierärzte, Hebammen und Architekten. In diesen Bereichen soll die Mobilität dadurch erleichtert werden, dass ein in einem Mitgliedstaat ordnungsgemäss erworbener Berufsabschluss grundsätzlich ohne zusätzliche materielle Prüfung anerkannt wird.

Soweit keine automatische Anerkennung vorgesehen ist, greift das allgemeine Anerkennungssystem. In diesem Rahmen sind die zuständigen Behörden verpflichtet zu prüfen, ob die im Herkunftsstaat erworbenen Qualifikationen den national geforderten Qualifikationen entsprechen. Bei wesentlichen Unterschieden können unter bestimmten Voraussetzungen Ausgleichsmassnahmen wie Eignungsprüfungen oder Anpassungslehrgänge verlangt werden.

Die Anerkennungspflicht folgt im Übrigen bereits aus den Grundfreiheiten selbst. Im Urteil *Vlassopoulou* (Rs. C-340/89) entschied der EuGH, dass die Behörden des Aufnahmestaats die im Herkunftsstaat erworbenen Diplome, Prüfungszeugnisse und Berufserfahrungen konkret zu prüfen und mit den nationalen Anforderungen zu vergleichen haben. Ergibt sich eine hinreichende Gleichwertigkeit, darf der Zugang zum Beruf nicht allein wegen formaler Unterschiede verweigert werden. Diese Pflicht besteht auch dort, wo keine sekundärrechtliche Regelung eingreift.

IV. Freier Dienstleistungsverkehr

Die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 56 AEUV ermöglicht die grenzüberschreitende Erbringung wirtschaftlicher Leistungen, ohne dass sich der Erbringer dauerhaft im Aufnahmestaat niederlassen muss. Sie ergänzt damit die Niederlassungsfreiheit. Während diese die auf Dauer angelegte wirtschaftliche Betätigung in einem anderen Mitgliedstaat schützt, betrifft die Dienstleistungsfreiheit grundsätzlich nur vorübergehende Tätigkeiten. Geschützt sind Dienstleistungserbringer, die in einem anderen Mitgliedstaat ansässig sind als der Empfänger der Leistung. Über Art. 62 in Verbindung mit Art. 54 AEUV werden auch Gesellschaften erfasst, die nach dem Recht eines Mitgliedstaats gegründet wurden und ihren satzungsmässigen Sitz, ihre Hauptverwaltung oder ihre Hauptniederlassung innerhalb der Union haben.

1. Begriff und Formen von Dienstleistungen

Art. 57 AEUV definiert Dienstleistungen als Leistungen, die in der Regel gegen Entgelt erbracht werden und nicht bereits den Vorschriften über den freien

Waren-, Kapital- oder Personenverkehr unterliegen. Ausdrücklich genannt werden gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten. Das Erfordernis des Entgelts setzt voraus, dass die Leistung eine wirtschaftliche Gegenleistung darstellt. Diese muss nicht zwingend vom unmittelbaren Empfänger entrichtet werden. So können auch Onlineangebote erfasst sein, die für die Nutzer unentgeltlich erscheinen, aber durch Werbung finanziert werden. Der EuGH hat dies beispielsweise für einen werbefinanzierten Onlineinformationsdienst anerkannt (*Papasavvas*, [Rs. C-291/13](#)). Keine Dienstleistungen im Sinne von [Art. 57 AEUV](#) sind dagegen Tätigkeiten ohne wirtschaftlichen Charakter. So stellt ein überwiegend aus öffentlichen Mitteln finanziertes staatliches Bildungsangebot grundsätzlich keine entgeltliche Dienstleistung dar, weil der Staat damit eine Aufgabe gegenüber seiner Bevölkerung erfüllt und nicht wirtschaftlich tätig wird. Privat finanzierte Bildungsangebote können demgegenüber in den Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit fallen.

Die Dienstleistungsfreiheit ist gegenüber den übrigen Grundfreiheiten subsidiär; sie greift nur, soweit keine andere Grundfreiheit einschlägig ist. Weist ein wirtschaftlicher Vorgang sowohl Waren- als auch Dienstleistungselemente auf, ist grundsätzlich danach zu unterscheiden, welcher Bestandteil überwiegt. Die blossе Verbindung einer Dienstleistung mit der Verwendung oder Lieferung von Waren schliesst die Anwendung von [Art. 56 AEUV](#) nicht aus. Für einzelne Dienstleistungsbereiche gelten zudem besondere Regelungen. So unterliegen etwa Verkehrsdienstleistungen gemäss [Art. 58 AEUV](#) den Vorschriften über die gemeinsame Verkehrspolitik. Die Liberalisierung der mit dem Kapitalverkehr verbundenen Bank- und Versicherungsdienstleistungen erfolgt im Einklang mit der Liberalisierung des Kapitalverkehrs.

Die Dienstleistungsfreiheit erfasst unterschiedliche grenzüberschreitende Konstellationen. Bei der aktiven Dienstleistungsfreiheit begibt sich der Dienstleistungserbringer vorübergehend in einen anderen Mitgliedstaat, um dort eine Leistung zu erbringen. Dies ist etwa der Fall, wenn ein Handwerksbetrieb Arbeiten im Ausland ausführt. Bei der passiven Dienstleistungsfreiheit begibt sich der Empfänger in einen anderen Mitgliedstaat, um dort eine Dienstleistung in Anspruch zu nehmen. Erfasst werden beispielsweise touristische Aufenthalte, medizinische Behandlungen oder Bildungsangebote. Der EuGH hat die Einbeziehung der Dienstleistungsempfänger insbesondere im Urteil *Luisi und Carbone* (verb. [Rs. 286/82 und 26/83](#)) anerkannt. Auch sogenannte Korrespondenzdienstleistungen fallen in den sachlichen Anwendungsbereich der Dienstleistungsfreiheit. Bei dieser Fallkonstellation überschreitet die Dienstleistung selbst die Grenze, ohne dass Erbringer oder Empfänger sich

bewegen müssen. Dies betrifft etwa Rundfunk- und Telekommunikationsangebote, Onlineberatung, Streaming oder andere digitale Dienstleistungen.

Die Dienstleistungsfreiheit kann nicht nur Massnahmen des Aufnahmestaats, sondern auch solche des Herkunftsstaats erfassen. Im Urteil *Alpine Investments* (Rs. C-384/93) beurteilte der EuGH ein vom Herkunftsstaat ausgesprochenes Verbot, potenzielle Kunden in anderen Mitgliedstaaten telefonisch zu kontaktieren, als Beschränkung des grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehrs.

Die Dienstleistungsfreiheit betrifft grundsätzlich eine vorübergehende Tätigkeit, während die Niederlassungsfreiheit eine stabile und kontinuierliche Teilnahme am Wirtschaftsleben des Aufnahmestaats voraussetzt. Die Abgrenzung lässt sich jedoch nicht allein anhand einer festen zeitlichen Grenze vornehmen. Nach dem Urteil *Gebhard* (Rs. C-55/94) sind insbesondere Dauer, Häufigkeit, Regelmässigkeit und Kontinuität der Tätigkeit zu berücksichtigen. Eine Dienstleistung kann sich daher über einen längeren Zeitraum erstrecken, ohne bereits eine Niederlassung zu begründen. Auch eine gewisse Infrastruktur im Aufnahmestaat, etwa ein Büro oder Behandlungsraum, schliesst die vorübergehende Dienstleistungserbringung nicht aus, sofern sie für die betreffende Leistung erforderlich ist und keine dauerhafte Einbindung in das Wirtschaftsleben des Aufnahmestaats begründet. Die Abgrenzung ist bedeutsam, weil der Aufnahmestaat von einem lediglich vorübergehend tätigen Dienstleistungserbringer nicht ohne Weiteres die Erfüllung sämtlicher Voraussetzungen verlangen darf, die für eine dauerhafte Niederlassung gelten. Andernfalls würde der Unterschied zwischen beiden Grundfreiheiten weitgehend aufgehoben.

2. Beschränkungen und Rechtfertigungen

a) Diskriminierungs- und Beschränkungsverbot

Art. 56 AEUV erfasst zunächst unmittelbare Diskriminierungen aufgrund der Staatsangehörigkeit oder des Sitzes. Erfasst werden ebenso mittelbare Diskriminierungen, die an andere Merkmale wie Wohnsitz, gewöhnlichen Aufenthalt oder Ort der Niederlassung anknüpfen und typischerweise Dienstleistungserbringer aus anderen Mitgliedstaaten stärker belasten. Auch die Dienstleistungsfreiheit geht über ein reines Diskriminierungsverbot hinaus. Nach der Rechtsprechung erfasst sie auch unterschiedslos anwendbare Massnahmen,

welche die grenzüberschreitende Erbringung von Dienstleistungen verbieten, behindern oder weniger attraktiv machen.

Im Urteil *Säger* (Rs. C-76/90) beanstandete der EuGH eine deutsche Regelung, nach der die geschäftsmässige Überwachung und Aufrechterhaltung von Patenten grundsätzlich Personen mit einer besonderen beruflichen Qualifikation wie derjenigen eines Patentanwalts vorbehalten war. Die Regelung erschwerte die Tätigkeit eines in einem anderen Mitgliedstaat ansässigen Unternehmens, das dort rechtmässig ähnliche Dienstleistungen erbrachte.

b) Rechtfertigungsgründe

Die Dienstleistungsfreiheit steht gemäss [Art. 62](#) in Verbindung mit [Art. 52 AEUV](#) unter dem Vorbehalt der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit. Diese primärrechtlich vorgesehenen Rechtfertigungsgründe sind eng auszulegen. Darüber hinaus erkennt der EuGH, wie auch bei der Niederlassungsfreiheit, zwingende Gründe des Allgemeininteresses als ungeschriebene Rechtfertigungsgründe an. Dazu zählen etwa der Verbraucherschutz, die Lauterkeit des Geschäftsverkehrs, die Wirksamkeit beruflicher Aufsicht, der Schutz von Gläubigern, die Bekämpfung von Betrug oder bestimmte sozial- und medienpolitische Zielsetzungen. Welche Gründe im Einzelfall anerkannt werden, hängt stark vom jeweiligen Dienstleistungssektor ab.

c) Verhältnismässigkeit

Jede Beschränkung muss geeignet und erforderlich sein; der Mitgliedstaat hat insbesondere zu prüfen, ob weniger belastende Mittel zur Verfügung stehen. Statt einer erneuten Zulassung kann etwa eine Anzeige genügen; statt einer vollständigen Wiederholung der Qualifikationsprüfung kann die Berücksichtigung bereits erworbener Kenntnisse und Berufserfahrungen erforderlich sein. Auch dürfen Kontroll- oder Dokumentationspflichten nicht unnötig verdoppelt werden, wenn der Erbringer im Niederlassungsstaat bereits vergleichbaren Anforderungen unterliegt.

3. Sekundärrechtliche Ausgestaltung

Die unionsrechtliche Dienstleistungsfreiheit wurde durch verschiedene Sekundärrechtsakte konkretisiert. Von besonderer Bedeutung ist die Richtlinie [2006/123/EG](#) über Dienstleistungen im Binnenmarkt, deren Ziel es ist, recht-

liche und administrative Hindernisse für die grenzüberschreitende Ausübung von Dienstleistungstätigkeiten abzubauen. Die Richtlinie regelt sowohl die dauerhafte Niederlassung eines Dienstleistungserbringers als auch die vorübergehende grenzüberschreitende Leistungserbringung. Sie verpflichtet die Mitgliedstaaten insbesondere dazu, einheitliche Ansprechpartner einzurichten, die elektronische Abwicklung von Verfahren zu ermöglichen und bei der Aufsicht über grenzüberschreitend tätige Anbieter zusammenzuarbeiten.

Für die vorübergehende Dienstleistungserbringung verpflichtet Art. 16 Abs. 1 der Richtlinie die Mitgliedstaaten, das Recht der Dienstleistungserbringer anzuerkennen, ihre Leistungen in einem anderen Mitgliedstaat anzubieten. Nationale Anforderungen müssen insbesondere diskriminierungsfrei sowie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit, Gesundheit oder des Umweltschutzes gerechtfertigt und verhältnismässig sein. Das ursprünglich vorgesehene umfassende Herkunftslandprinzip wurde nicht in die Richtlinie übernommen; Dienstleistungserbringer unterliegen daher nicht generell dem Recht ihres Niederlassungsstaats. Der Aufnahmestaat darf weiterhin eigene Vorschriften anwenden, soweit dies nach der Richtlinie und dem Primärrecht zulässig ist.

Die Dienstleistungsrichtlinie erfasst nicht sämtliche Dienstleistungsbereiche. Ausgenommen sind insbesondere Finanz- und Verkehrsdienstleistungen, Gesundheitsdienstleistungen, bestimmte elektronische Kommunikations- und audiovisuelle Dienste, Glücksspiele, Tätigkeiten in Ausübung öffentlicher Gewalt sowie bestimmte soziale Dienstleistungen.

Neben der Richtlinie [2006/123/EG](#) bestehen zahlreiche sektorspezifische Rechtsakte, welche die Erbringung bestimmter Dienstleistungen näher ausgestalten. Dies gilt unter anderem für Postdienste (Richtlinie [97/67/EG](#)), audiovisuelle Mediendienste (Richtlinie [2010/13/EU](#)) und Luftverkehrsdienstleistungen (Verordnung (EG) Nr. [1008/2008](#)). Daneben bestehen sektorübergreifende Regelungen, die besondere Formen der Dienstleistungserbringung betreffen. Die Entsenderichtlinie [96/71/EG](#) legt Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen für Arbeitnehmer fest, die im Rahmen einer grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung vorübergehend in einen anderen Mitgliedstaat entsandt werden. Die Richtlinie (EU) [2018/957](#) hat diesen Rahmen verschärft; sie stellt auf die Entlohnung statt auf den Mindestlohn ab und unterwirft entsandte Arbeitnehmer nach Ablauf einer Höchstdauer weitgehend dem Arbeitsrecht des Aufnahmestaats. Eine weitere sektorübergreifende Regelung enthält die E-Commerce-Richtlinie [2000/31/EG](#) für Dienste der Informationsgesellschaft. Sie unterstellt solche Dienste im koordinierten Bereich

grundsätzlich der Aufsicht ihres Niederlassungsstaats und verwirklicht damit für den elektronischen Geschäftsverkehr das Herkunftslandprinzip, das die Dienstleistungsrichtlinie allgemein nicht übernommen hat.

V. Freier Kapital- und Zahlungsverkehr

Die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs gemäss [Art. 63–66 AEUV](#) gewährleistet die grenzüberschreitende Übertragung von Vermögenswerten und die Durchführung grenzüberschreitender Zahlungen. [Art. 63 Abs. 1 AEUV](#) verbietet Beschränkungen des Kapitalverkehrs nicht nur zwischen den Mitgliedstaaten, sondern auch im Verhältnis zu Drittstaaten. [Art. 63 AEUV](#) bindet einseitig die Mitgliedstaaten und die Union; die Anwendung der Bestimmung hängt nicht davon ab, dass Drittstaaten ihre Märkte ihrerseits öffnen. Auf sie berufen können sich deshalb auch Personen mit Wohnsitz oder Sitz in einem Drittstaat, soweit ein Mitgliedstaat den Zu- oder Abfluss von Kapital behindert. Die Kapitalverkehrsfreiheit reicht damit als einzige Grundfreiheit über den Binnenmarkt hinaus. [Art. 63 Abs. 2 AEUV](#) enthält ein entsprechendes Beschränkungsverbot für grenzüberschreitende Zahlungen.

Der AEUV unterscheidet zwischen Kapitalverkehrs- und Zahlungsverkehrsfreiheit. Erstere betrifft vor allem die grenzüberschreitende Bewegung von Vermögenswerten zu Anlage-, Investitions- oder Finanzierungszwecken, während die Zahlungsverkehrsfreiheit die grenzüberschreitende Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen im Zusammenhang mit anderen wirtschaftlichen Transaktionen schützt, etwa beim Erwerb von Waren oder der Inanspruchnahme von Dienstleistungen.

1. Kapitalverkehrsfreiheit

a) Begriff und Schutzbereich

Der Begriff des Kapitalverkehrs ist im AEUV nicht definiert. Als Auslegungshilfe zieht der EuGH die im Anhang der früheren Kapitalverkehrsrichtlinie [88/361/EWG](#) enthaltene Nomenklatur heran, die Hinweischarakter hat und nicht abschliessend ist. Erfasst sind insbesondere Direktinvestitionen und Beteiligungen an Unternehmen, der Erwerb und die Veräusserung von Wertpapieren, Anlagen in Investmentfonds, Kredit- und Darlehensgeschäfte, Immobilienin-

vestitionen, Erbschaften und Schenkungen sowie sonstige grenzüberschreitende Vermögensübertragungen.

Die Kapitalverkehrsfreiheit ist nicht auf Unionsbürger oder in der Union ansässige Unternehmen beschränkt. Anders als die Arbeitnehmer-, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit knüpft [Art. 63 AEUV](#) nicht an die Staatsangehörigkeit des Begünstigten, sondern an das Vorliegen einer grenzüberschreitenden Kapitalbewegung an. Rein innerstaatliche Vorgänge werden hingegen grundsätzlich nicht erfasst.

b) Verhältnis zur Niederlassungsfreiheit

Der Erwerb von Unternehmensbeteiligungen kann sowohl die Kapitalverkehrsfreiheit als auch die Niederlassungsfreiheit berühren. Ermöglicht eine Beteiligung ihrem Inhaber, einen sicheren Einfluss auf die Entscheidungen des Unternehmens auszuüben und dessen Tätigkeit mitzubestimmen, ist der Vorgang nach der Niederlassungsfreiheit zu beurteilen (*Baars*, [Rs. C-251/98](#)). Dient der Erwerb dagegen lediglich der Kapitalanlage, liegt eine Portfolioinvestition vor, die der Kapitalverkehrsfreiheit unterfällt. Bedeutsam ist die Abgrenzung vor allem für Investoren aus Drittstaaten, weil ihnen nur die Kapitalverkehrsfreiheit offensteht.

c) Beschränkungsverbot

[Art. 63 Abs. 1 AEUV](#) verbietet nicht nur unmittelbar oder mittelbar diskriminierende Regelungen, sondern sämtliche staatlichen Massnahmen, die geeignet sind, grenzüberschreitende Kapitalbewegungen zu verhindern, zu erschweren oder weniger attraktiv zu machen. Als Beschränkungen kommen insbesondere Verbote oder Genehmigungspflichten für grenzüberschreitende Investitionen, Einschränkungen beim Erwerb von Immobilien oder Unternehmensbeteiligungen sowie steuerliche Benachteiligungen ausländischer Anlagen oder Anleger in Betracht. Erfasst werden ferner Vorgaben über die Anlage von Vermögen und Beschränkungen bei der Übertragung von Geld, Wertpapieren oder sonstigen Vermögenswerten. Eine besondere Fallgruppe bilden staatliche Sonderrechte bei privatisierten Unternehmen. Solche häufig als «goldene Aktien» bezeichneten Regelungen räumen dem Staat etwa Vetorechte, Zustimmungsvorbehalte oder andere besondere Einflussmöglichkeiten auf wesentliche Unternehmensentscheidungen ein. Der EuGH hat derartige Sonderrechte wiederholt als Beschränkungen des Kapitalverkehrs beurteilt, wenn sie geeignet sind, Investoren vom Erwerb von Beteiligungen

abzuhalten oder deren Einflussmöglichkeiten zu begrenzen, etwa im Urteil *Kommission/Portugal* (Rs. C-367/98).

Im Urteil *Sanz de Lera* (verb. Rs. C-163/94, C-165/94 und C-250/94) beurteilte der EuGH eine spanische Regelung, nach der die Ausfuhr grösserer Bargeldbeträge von einer vorherigen behördlichen Genehmigung abhängig war. Der Gerichtshof anerkannte zwar das Anliegen, die Wirksamkeit der Steueraufsicht sicherzustellen und rechtswidrige Tätigkeiten wie Steuerhinterziehung und Geldwäscherei zu bekämpfen, hielt eine Genehmigungspflicht aber nicht für erforderlich. Eine verhältnismässig ausgestaltete Anmeldepflicht kann demgegenüber zulässig sein, weil sie die Kapitalbewegung nicht von einer vorherigen Zustimmung der Verwaltung abhängig macht.

d) Ausnahmen und Rechtfertigungen

Art. 65 Abs. 1 lit. a AEUV lässt das Recht der Mitgliedstaaten unberührt, Vorschriften ihres Steuerrechts anzuwenden, die Steuerpflichtige mit unterschiedlichem Wohnort oder Kapitalanlageort unterschiedlich behandeln. Die Bestimmung ist als Ausnahme eng auszulegen und erlaubt keine beliebige steuerliche Benachteiligung grenzüberschreitender Kapitalanlagen. Nach der Rechtsprechung ist eine unterschiedliche Behandlung nur zulässig, wenn sie Situationen betrifft, die im Hinblick auf das mit der nationalen Regelung verfolgte Ziel objektiv nicht miteinander vergleichbar sind, oder wenn sie durch einen zwingenden Grund des Allgemeininteresses gerechtfertigt ist (*Verkooijen*, Rs. C-35/98).

Nach **Art. 65 Abs. 1 lit. b AEUV** dürfen die Mitgliedstaaten ferner die unerlässlichen Massnahmen treffen, um Zuwiderhandlungen gegen innerstaatliche Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu verhindern, namentlich im Steuerrecht und bei der Aufsicht über Finanzinstitute. Zulässig sind zudem Meldeverfahren für den Kapitalverkehr zu Zwecken der administrativen oder statistischen Information sowie Massnahmen, die aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit gerechtfertigt sind. Auf die öffentliche Sicherheit hat sich der Gerichtshof etwa bei staatlichen Sonderrechten in Energieunternehmen gestützt und die Sicherstellung der Energieversorgung im Krisenfall als tragfähiges Ziel anerkannt (*Kommission/Belgien*, Rs. C-503/99).

Ergänzend zu den ausdrücklich geregelten Ausnahmen erkennt der EuGH zwingende Gründe des Allgemeininteresses an. Im Steuerrecht zählen dazu die Wirksamkeit der steuerlichen Kontrolle (*Persche*, Rs. C-318/07), die Kohärenz des Steuersystems (*Manninen*, Rs. C-319/02), die Bekämpfung von Steu-

erhinterziehung und Steuerumgehung sowie die Wahrung einer ausgewogenen Aufteilung der Besteuerungsbefugnisse zwischen den Mitgliedstaaten. Ausserhalb des Steuerrechts hat der Gerichtshof insbesondere agrarstrukturelle und raumplanerische Ziele beim Erwerb landwirtschaftlicher Grundstücke als Rechtfertigungsgründe anerkannt (*Ospelt und Schlössle Weissenberg*, Rs. C-452/01; *Festersen*, Rs. C-370/05).

2. Zahlungsverkehrsfreiheit

a) Begriff und Funktion

Die Zahlungsverkehrsfreiheit nach Art. 63 Abs. 2 AEUV verbietet alle Beschränkungen des Zahlungsverkehrs zwischen den Mitgliedstaaten sowie zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern. Sie soll sicherstellen, dass grenzüberschreitende wirtschaftliche Transaktionen nicht daran scheitern, dass die hierfür erforderlichen Zahlungen behindert, verzögert oder verteuert werden. Unter den Begriff der Zahlungen fallen Übertragungen von Zahlungsmitteln, die der Erfüllung einer Verpflichtung aus einem zugrunde liegenden Rechtsgeschäft dienen. Dazu gehören insbesondere Zahlungen für Warenlieferungen und Dienstleistungen, aber auch Lohn-, Miet- oder Zinszahlungen. Die Freiheit sichert damit die praktische Wirksamkeit der übrigen Grundfreiheiten.

Davon zu unterscheiden sind Kapitalbewegungen, die der selbständigen Anlage oder Investition von Vermögen dienen. Nach der Rechtsprechung des EuGH sind Zahlungen Transfers, die eine Gegenleistung im Rahmen eines zugrunde liegenden Rechtsgeschäfts darstellen, während Kapitalbewegungen Finanzoperationen sind, bei denen es im Wesentlichen um die Anlage oder Investition von Vermögenswerten geht (*Luisi und Carbone*, verb. Rs. 286/82 und 26/83). Die Überweisung des Kaufpreises für eine Ware ist beispielsweise eine Zahlung, der Erwerb von Wertpapieren oder einer Immobilie zu Anlagezwecken hingegen eine Kapitalbewegung. Für die Einordnung kommt es auf die Funktion des Transfers im Rahmen des zugrunde liegenden Geschäfts an, nicht auf seine technische Abwicklung. Auch die körperliche Verbringung von Zahlungsmitteln über die Grenze kann daher je nach ihrem wirtschaftlichen Zweck als Kapitalbewegung oder als Zahlung einzuordnen sein (*Bordessa*, verb. Rs. C-358/93 und C-416/93).

b) Beschränkungsverbot

[Art. 63 Abs. 2 AEUV](#) untersagt diskriminierende und sonstige staatliche Massnahmen, die grenzüberschreitende Zahlungen behindern. Dazu zählen insbesondere Verbote oder Genehmigungspflichten für Auslandszahlungen, mengenmässige Beschränkungen des Transfers von Zahlungsmitteln, Verzögerungen bei der Ausführung von Zahlungen sowie staatlich vorgeschriebene ungünstigere Bedingungen für grenzüberschreitende Zahlungen. Das Verbot richtet sich an die Mitgliedstaaten; das Verhalten der Zahlungsdienstleister wird insbesondere durch das Sekundärrecht geregelt. Die praktische Ausgestaltung des grenzüberschreitenden Zahlungsverkehrs und die Pflichten der Zahlungsdienstleister werden demgegenüber weitgehend durch Sekundärrecht geregelt.

c) Rechtfertigungen und Ausnahmen

Melde- und Kontrollpflichten können nach [Art. 65 Abs. 1 lit. b AEUV](#) gerechtfertigt sein, etwa zur Bekämpfung von Geldwäsche, Steuerhinterziehung oder anderen Rechtsverstössen. Der EuGH erkennt insbesondere Meldepflichten für grenzüberschreitende Kapitalbewegungen grundsätzlich an, verlangt aber auch hinsichtlich ihrer Durchsetzung und Sanktionierung die Wahrung des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes (*Lu Zheng*, [Rs. C-190/17](#)).

d) Sekundärrechtliche Ausgestaltung

Die Verwirklichung des freien Zahlungsverkehrs beruht wesentlich auf Sekundärrecht. Die [Richtlinie \(EU\) 2015/2366](#) über Zahlungsdienste im Binnenmarkt harmonisiert die Zulassung und Beaufsichtigung von Zahlungsdienstleistern, öffnet den Markt für Anbieter ausserhalb des Bankensektors und schreibt für elektronische Zahlungen grundsätzlich eine starke Kundenauthentifizierung vor. Die [Verordnung \(EU\) Nr. 260/2012](#) legt einheitliche technische und geschäftliche Anforderungen für Überweisungen und Lastschriften in Euro fest. Nach der [Verordnung \(EU\) 2021/1230](#) sind für grenzüberschreitende Zahlungen in Euro dieselben Entgelte zu erheben wie für entsprechende Inlandszahlungen. Die [Verordnung \(EU\) 2024/886](#) ergänzt diesen Rechtsrahmen um Vorgaben für Echtzeitüberweisungen in Euro. Sie verpflichtet die Zahlungsdienstleister schrittweise, solche Überweisungen anzubieten; die dafür verlangten Entgelte dürfen nicht höher sein als diejenigen für entsprechende gewöhnliche Überweisungen. Zudem ist vor der Ausführung einer Überweisung

grundsätzlich zu überprüfen, ob Name und Kontokennung des Zahlungsempfängers übereinstimmen.

Wichtigstes Ergebnis der Harmonisierung ist der einheitliche Euro-Zahlungsverkehrsraum (Single Euro Payments Area, SEPA). Überweisungen und Lastschriften in Euro werden dort nach einheitlichen technischen und geschäftlichen Standards abgewickelt, sodass sich grenzüberschreitende Eurozahlungen für die Nutzer möglichst wenig von Inlandszahlungen unterscheiden. Der SEPA-Raum reicht über die Europäische Union hinaus. Er umfasst gegenwärtig neben den EU- und EWR-Staaten auch die Schweiz, das Vereinigte Königreich, Monaco, San Marino, Andorra und den Staat Vatikanstadt sowie Albanien, Montenegro, Nordmazedonien, Moldau und Serbien. Die Teilnehmer ausserhalb des Europäischen Wirtschaftsraums sind allerdings nur an die SEPA-Regelwerke gebunden, nicht an das Sekundärrecht der Union. Der Grundsatz der Entgeltgleichheit gilt für Zahlungen in diese Staaten deshalb nicht.

3. Ausblick

Die Beseitigung staatlicher Beschränkungen allein führt noch nicht zu einem vollständig integrierten europäischen Kapitalmarkt. Unterschiedliche aufsichts-, steuer-, insolvenz- und gesellschaftsrechtliche Rahmenbedingungen können grenzüberschreitende Investitionen erschweren, ohne notwendigerweise eine nach [Art. 63 AEUV](#) verbotene Beschränkung darzustellen. Hinzu kommt, dass die Finanzierung der europäischen Wirtschaft traditionell stark bankbasiert ist und die nationalen Kapitalmärkte trotz Binnenmarkt und Währungsunion fragmentiert geblieben sind. Die Union verfolgt deshalb seit dem Aktionsplan vom 30. September 2015 ([COM\(2015\) 468](#)) das Projekt einer Kapitalmarktunion. Ziel ist es, die nationalen Kapitalmärkte enger miteinander zu verbinden, Unternehmen zusätzliche Finanzierungsquellen zu eröffnen und grenzüberschreitende Investitionen zu erleichtern. Ein neuer Aktionsplan von 2020 ([COM\(2020\) 590](#)) sah weitere legislative und nichtlegislative Massnahmen vor, um den Finanzierungszugang der Unternehmen zu verbessern, private Anleger stärker an den Kapitalmärkten zu beteiligen und die nationalen Kapitalmärkte enger zu integrieren. Die Verwirklichung der Kapitalmarktunion erfolgt somit nicht durch einen einzelnen Rechtsakt, sondern durch zahlreiche Einzelmassnahmen, unter anderem in den Bereichen Wertpapierhandel, Anlegerinformationen, Finanzmarktaufsicht, Besteuerung und Insolvenzrecht.

Seit 2025 wird dieses Vorhaben im Rahmen der weiter gefassten Spar- und Investitionsunion weiterentwickelt, zu der die Kommission am 19. März 2025 eine Strategie vorgelegt hat (COM(2025) 124). Sie soll private Ersparnisse stärker in produktive Investitionen lenken, die Finanzierungsmöglichkeiten europäischer Unternehmen verbessern und die Integration der Kapitalmärkte und des Bankensektors vertiefen.

VI. Wettbewerbsrecht

Neben den Grundfreiheiten gehört das Wettbewerbsrecht zu den tragenden Elementen des Binnenmarkts. Während die Grundfreiheiten staatliche Beschränkungen des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs beseitigen, schützt das Wettbewerbsrecht den Binnenmarkt vor Wettbewerbsverfälschungen durch Unternehmen sowie durch staatliche Beihilfen. Beide Regelungsbereiche verfolgen damit das gemeinsame Ziel eines offenen und funktionsfähigen Binnenmarkts, setzen jedoch an unterschiedlichen Gefährdungen des Wettbewerbs an.

Die Wettbewerbsordnung der Union beruht auf dem Leitbild einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb (Art. 119 Abs. 1 AEUV). Zwar zählt der unverfälschte Wettbewerb seit dem Vertrag von Lissabon nicht mehr zu den ausdrücklichen Zielen der Union nach Art. 3 EUV. Nach Protokoll Nr. 27 über den Binnenmarkt und den Wettbewerb umfasst der Binnenmarkt jedoch ein System, das den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt. Das Wettbewerbsrecht bleibt damit ein grundlegendes Strukturprinzip der Unionsrechtsordnung. Die Festlegung der für das Funktionieren des Binnenmarkts erforderlichen Wettbewerbsregeln fällt nach Art. 3 Abs. 1 lit. b AEUV in die ausschliessliche Zuständigkeit der Union. Die wesentlichen materiellen Vorschriften finden sich in den Art. 101–109 AEUV. Sie werden durch umfangreiches Sekundärrecht ergänzt, insbesondere durch die Verordnung (EG) Nr. 1/2003 über die Durchführung der Art. 101 und Art. 102 AEUV sowie die Fusionskontrollverordnung (EG) Nr. 139/2004.

Das europäische Wettbewerbsrecht umfasst vier Regelungsbereiche. Art. 101 AEUV untersagt *wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen* und abgestimmte Verhaltensweisen zwischen Unternehmen. Art. 102 AEUV verbietet den *Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung*. Die Fusionskontrolle soll verhindern, dass Unternehmenszusammenschlüsse den wirksamen Wettbewerb erheblich behindern. Schliesslich begrenzen die Art. 107–109 AEUV *staatliche*

Beihilfen, soweit diese den Wettbewerb verfälschen und den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen können.

1. Kartellverbot

a) Schutzzweck und Funktion

[Art. 101 AEUV](#) schützt den Wettbewerb vor Beschränkungen durch eine Koordinierung des Marktverhaltens von Unternehmen. Die Vorschrift soll sicherstellen, dass Unternehmen ihr Marktverhalten grundsätzlich selbständig bestimmen und der Wettbewerb nicht durch eine Abstimmung ihres Verhaltens beeinträchtigt wird. Preise, Produktionsmengen, Absatzgebiete oder sonstige Wettbewerbsparameter sollen grundsätzlich nicht durch Absprachen zwischen Wettbewerbern, sondern durch den freien Wettbewerb bestimmt werden. Das Kartellverbot ergänzt damit die Grundfreiheiten. Während diese staatliche Beschränkungen des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs beseitigen, verhindert [Art. 101 AEUV](#), dass Unternehmen die durch den Binnenmarkt eröffneten Wettbewerbsmöglichkeiten durch eine Koordinierung ihres Marktverhaltens wieder einschränken.

[Art. 101 Abs. 1 AEUV](#) untersagt Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen, soweit sie geeignet sind, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen und eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken. Das Verbot erfasst sowohl horizontale Vereinbarungen zwischen Wettbewerbern als auch vertikale Vereinbarungen zwischen Unternehmen auf unterschiedlichen Marktstufen, etwa zwischen Herstellern und Händlern.

Nicht jede Zusammenarbeit zwischen Unternehmen ist indes unzulässig. Nach [Art. 101 Abs. 3 AEUV](#) können wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen von dem grundsätzlichen Verbot freigestellt werden, wenn sie zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen, die Verbraucher angemessen an den daraus entstehenden Vorteilen beteiligt werden, die Wettbewerbsbeschränkungen unerlässlich sind und der Wettbewerb nicht für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren oder Dienstleistungen ausgeschaltet wird. [Art. 101 AEUV](#) trägt damit auch den wettbewerbsfördernden und effizienzsteigernden Wirkungen bestimmter Formen der Zusammenarbeit Rechnung.

b) Tatbestandsvoraussetzungen

aa) Unternehmensbegriff

Der unionsrechtliche Unternehmensbegriff ist funktional zu verstehen und erfasst nach ständiger Rechtsprechung jede eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübende Einheit, unabhängig von ihrer Rechtsform und der Art ihrer Finanzierung, wie der EuGH insbesondere in *Höfner und Elser* (Rs. C-41/90) und später etwa in *Wouters* (Rs. C-309/99) hervorgehoben hat. Als wirtschaftlich gilt hiernach grundsätzlich eine Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem Markt anzubieten. Erfasst sein können damit grundsätzlich auch Einrichtungen der öffentlichen Hand, soweit sie wirtschaftlich tätig werden.

bb) Vereinbarungen, Beschlüsse und abgestimmte Verhaltensweisen

[Art. 101 AEUV](#) erfasst sämtliche Formen koordinierter Verhaltensweisen zwischen Unternehmen. Die Vorschrift nennt hierzu drei Erscheinungsformen: Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen sowie aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen. Eine Vereinbarung liegt vor, wenn mindestens zwei Unternehmen ihren übereinstimmenden Willen zum Ausdruck bringen, ihr Marktverhalten in einer bestimmten Weise zu koordinieren. Auf die zivilrechtliche Wirksamkeit oder die äussere Form kommt es nicht an. Erfasst werden sowohl schriftliche als auch mündliche Absprachen sowie informelle Übereinkünfte.

Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen sind insbesondere Entscheidungen von Berufs-, Branchen- oder Wirtschaftsverbänden, die das Marktverhalten ihrer Mitglieder beeinflussen oder koordinieren sollen. Dabei genügt bereits eine Empfehlung oder sonstige Massnahme, sofern sie geeignet ist, das Verhalten der Mitglieder zu steuern.

Eine aufeinander abgestimmte Verhaltensweise setzt keine ausdrückliche Vereinbarung voraus. Sie liegt vor, wenn Unternehmen durch eine bewusste Koordinierung die mit dem Wettbewerb verbundenen Risiken teilweise durch praktische Zusammenarbeit ersetzen. Das Wettbewerbsrecht verlangt grundsätzlich, dass jedes Unternehmen seine Marktstrategie selbständig festlegt. Deshalb kann bereits der Austausch wettbewerbslich sensibler Informationen, etwa über künftige Preise, Produktionsmengen oder Absatzstrategien, gegen [Art. 101 AEUV](#) verstossen (*T-Mobile Netherlands*, Rs. C-8/08).

Die Abgrenzung zwischen den drei Tatbestandsalternativen ist in der Praxis nicht immer von entscheidender Bedeutung. Insbesondere bei komplexen und fortdauernden Wettbewerbsverstößen können Vereinbarungen und abgestimmte Verhaltensweisen unterschiedliche Erscheinungsformen einer einheitlichen Zuwiderhandlung bilden (*Kommission/Anic Partecipazioni*, Rs. C-49/92 P). Entscheidend ist, ob die Unternehmen ihre selbständige Marktentscheidung durch eine wettbewerbsbeschränkende Koordinierung ersetzen oder einschränken.

cc) Wettbewerbsbeschränkung

Art. 101 Abs. 1 AEUV erfasst nur solche Vereinbarungen, Beschlüsse oder abgestimmte Verhaltensweisen, die eine Verhinderung, Einschränkung oder Verfälschung des Wettbewerbs bezwecken oder bewirken. Nicht jede Zusammenarbeit zwischen Unternehmen fällt daher unter das Kartellverbot. Die Rechtsprechung unterscheidet zwischen Wettbewerbsbeschränkungen bezweckter und bewirkter Art. Eine bezweckte Wettbewerbsbeschränkung liegt vor, wenn eine Form der Koordinierung bereits für sich genommen einen hinreichenden Grad an Schädlichkeit für den Wettbewerb erkennen lässt. Massgeblich sind insbesondere ihr Inhalt und ihre Ziele sowie der wirtschaftliche und rechtliche Zusammenhang, in dem sie steht. Typische Beispiele sind Preisabsprachen, Markt- oder Kundenaufteilungen, Produktionsbeschränkungen und Absprachen über Ausschreibungen. Bei solchen Vereinbarungen müssen ihre tatsächlichen Auswirkungen auf den Wettbewerb nicht untersucht werden. Der EuGH legt den Begriff der bezweckten Wettbewerbsbeschränkung jedoch eng aus und beschränkt ihn auf Formen der Koordinierung, die den Wettbewerb bereits für sich genommen hinreichend beeinträchtigen (*Groupement des cartes bancaires*, Rs. C-67/13 P).

Ist eine Wettbewerbsbeschränkung nicht bereits aufgrund ihres Zwecks anzunehmen, sind ihre tatsächlichen oder voraussichtlichen Auswirkungen auf den Wettbewerb zu untersuchen. Dabei sind insbesondere die Marktstruktur, die Stellung der beteiligten Unternehmen sowie die wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Massgeblich ist, ob die Vereinbarung den Wettbewerb gegenüber der Situation ohne die betreffende Zusammenarbeit spürbar einschränkt oder einschränken kann. Nicht jede Beeinträchtigung des Wettbewerbs fällt daher unter **Art. 101 Abs. 1 AEUV**. Nach der Bekanntmachung der Kommission über Vereinbarungen von geringer Bedeutung (*De-minimis-Bekanntmachung*) können Vereinbarungen aufgrund ihrer geringen wirtschaftlichen Bedeutung ausserhalb des Verbots bleiben. Für

Vereinbarungen, die eine Wettbewerbsbeschränkung bezwecken, greift diese De-minimis-Regel dagegen nicht ein.

dd) Beeinträchtigung des Handels zwischen den Mitgliedstaaten

[Art. 101 Abs. 1 AEUV](#) setzt voraus, dass die Vereinbarung geeignet ist, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Dieses Tatbestandsmerkmal grenzt den Anwendungsbereich des europäischen Wettbewerbsrechts vom nationalen Kartellrecht ab. Erfasst werden nur Sachverhalte mit einer unionsrechtlichen Dimension. Nach ständiger Rechtsprechung genügt, dass aufgrund objektiver rechtlicher oder tatsächlicher Umstände mit hinreichender Wahrscheinlichkeit vorhersehbar ist, dass die Vereinbarung den Handel zwischen den Mitgliedstaaten unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell beeinflussen kann (*Société Technique Minière*, [Rs. 56/65](#)). Ein tatsächlicher Nachweis konkreter Handelsströme ist nicht erforderlich. Die Beeinträchtigung muss jedoch spürbar sein.

Das Tatbestandsmerkmal ist weit auszulegen. Eine Handelsbeeinträchtigung kommt insbesondere dann in Betracht, wenn Unternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten an einer Vereinbarung beteiligt sind oder wenn eine Vereinbarung den Marktzugang für Unternehmen aus anderen Mitgliedstaaten erschwert. Auch Vereinbarungen, die sich auf das Hoheitsgebiet nur eines Mitgliedstaats beziehen, können den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen, sofern sie geeignet sind, den nationalen Markt abzuschotten oder die Wettbewerbsstruktur im Binnenmarkt zu beeinflussen. Die Europäische Kommission hat die Auslegung des Tatbestandsmerkmals in ihren Leitlinien über den Begriff der Beeinträchtigung des zwischenstaatlichen Handels näher konkretisiert.

ee) Rechtsfolgen

Vereinbarungen oder Beschlüsse, die gegen [Art. 101 Abs. 1 AEUV](#) verstossen und nicht die Voraussetzungen des [Art. 101 Abs. 3 AEUV](#) erfüllen, sind nach [Art. 101 Abs. 2 AEUV](#) automatisch nichtig. Die Nichtigkeit tritt unmittelbar kraft Unionsrechts ein und bedarf keiner vorherigen Entscheidung der Europäischen Kommission oder eines Gerichts. Sie erfasst grundsätzlich nur diejenigen Vertragsbestimmungen, die gegen das Kartellverbot verstossen. Der gesamte Vertrag ist nur dann nichtig, wenn sich diese Bestimmungen nicht vom übrigen Vertrag trennen lassen (*Société Technique Minière*, [Rs. 56/65](#)). Die vom Kartellverbot nicht erfassten Vertragsbestimmungen bleiben von Art. 101

Abs. 2 AEUV unberührt. Verstösse gegen [Art. 101 AEUV](#) können darüber hinaus Geldbussen sowie Schadenersatzansprüche nach sich ziehen. Nach der Rechtsprechung kann jeder Ersatz des ihm entstandenen Schadens verlangen, sofern zwischen dem Kartellverstoss und dem Schaden ein ursächlicher Zusammenhang besteht (*Manfredi*, verb. Rs. C-295/04 bis C-298/04).

ff) Freistellung

Das Kartellverbot verfolgt nicht das Ziel, jede Zusammenarbeit zwischen Unternehmen zu untersagen. Unternehmenskooperationen können trotz wettbewerbsbeschränkender Wirkungen wirtschaftliche Vorteile hervorbringen. Gemeinsame Forschung und Entwicklung, Spezialisierung, Produktionskooperationen oder effizientere Vertriebsformen fördern etwa Innovationen, senken Kosten und kommen letztlich auch den Verbrauchern zugute. [Art. 101 Abs. 3 AEUV](#) trägt dem Rechnung, indem er wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen unter bestimmten Voraussetzungen vom Verbot des Abs. 1 ausnimmt. Die Vorschrift ermöglicht damit, Effizienzgewinne bestimmter Formen der Zusammenarbeit bei der wettbewerbsrechtlichen Beurteilung zu berücksichtigen.

Eine Freistellung setzt voraus, dass vier Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind. Erstens muss die Vereinbarung zur Verbesserung der Warenerzeugung oder -verteilung oder zur Förderung des technischen oder wirtschaftlichen Fortschritts beitragen. Zweitens müssen die Verbraucher an dem daraus entstehenden Gewinn angemessen beteiligt werden. Drittens dürfen den beteiligten Unternehmen keine Beschränkungen auferlegt werden, die für die Verwirklichung dieser Ziele nicht unerlässlich sind. Viertens darf die Vereinbarung den beteiligten Unternehmen nicht die Möglichkeit eröffnen, für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren oder Dienstleistungen den Wettbewerb auszuschalten.

Seit Inkrafttreten der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 gilt [Art. 101 Abs. 3 AEUV](#) unmittelbar. Unternehmen müssen daher keine Freistellung mehr bei der Europäischen Kommission beantragen, sondern selbst beurteilen, ob die Voraussetzungen der Vorschrift erfüllt sind. Berufen sie sich auf [Art. 101 Abs. 3 AEUV](#), tragen sie nach Art. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 die Beweislast für das Vorliegen dieser Voraussetzungen. Die Beurteilung kann anschliessend im Rahmen von Verfahren der Kommission, der nationalen Wettbewerbsbehörden oder der nationalen Gerichte überprüft werden.

gg) Gruppenfreistellungen und Leitlinien

Zur Konkretisierung der Anwendung des [Art. 101 Abs. 3 AEUV](#) hat die Europäische Kommission verschiedene Gruppenfreistellungsverordnungen und Leitlinien erlassen. Gruppenfreistellungsverordnungen nehmen bestimmte Kategorien von Vereinbarungen vom Verbot des [Art. 101 Abs. 1 AEUV](#) aus, sofern die jeweils festgelegten Voraussetzungen erfüllt sind. Sie schaffen damit einen rechtlich sicheren Bereich, innerhalb dessen eine individuelle Prüfung nach [Art. 101 Abs. 3 AEUV](#) grundsätzlich nicht erforderlich ist.

Von besonderer Bedeutung sind die Vertikal-Gruppenfreistellungsverordnung (EU) [2022/720](#) für Vereinbarungen zwischen Unternehmen auf unterschiedlichen Marktstufen sowie die Gruppenfreistellungsverordnungen (EU) [2023/1066](#) für Forschungs- und Entwicklungsvereinbarungen und (EU) [2023/1067](#) für Spezialisierungsvereinbarungen. Ergänzend konkretisieren die Horizontal-Leitlinien 2023 ([2023/C 259/01](#)) die wettbewerbsrechtliche Beurteilung verschiedener Formen der Zusammenarbeit zwischen Wettbewerbern, insbesondere in den Bereichen Forschung und Entwicklung, Produktion, Einkauf, Vermarktung, Informationsaustausch und Standardisierung.

Die Gruppenfreistellungen gelten jedoch nicht uneingeschränkt. Sie setzen insbesondere die Einhaltung bestimmter Marktanteilsschwellen und weiterer Voraussetzungen voraus. Enthält eine Vereinbarung eine in der jeweiligen Verordnung bezeichnete Kernbeschränkung, entfällt grundsätzlich der Schutz der Gruppenfreistellung. Hierzu zählen je nach Regelungsbereich etwa Preisbindungen, Produktions- oder Absatzbeschränkungen sowie bestimmte Gebiets- und Kundenaufteilungen. Ob eine solche Kernbeschränkung zugleich eine bezweckte Wettbewerbsbeschränkung im Sinne von [Art. 101 Abs. 1 AEUV](#) darstellt, ist gesondert zu beurteilen.

2. Missbrauch marktbeherrschender Stellungen

a) Schutzzweck und Funktion

[Art. 102 AEUV](#) richtet sich gegen missbräuchliches Verhalten von Unternehmen, die aufgrund ihrer wirtschaftlichen Macht den Wettbewerb erheblich beeinflussen können. Die Vorschrift verbietet nicht die Erlangung oder das Bestehen einer marktbeherrschenden Stellung als solche, sondern ausschliesslich deren missbräuchliche Ausnutzung. Eine marktbeherrschende Stellung kann auch das Ergebnis erfolgreichen Wettbewerbs sein und ist daher

für sich genommen unionsrechtlich nicht zu beanstanden. Unternehmen dürfen ihre Marktposition insbesondere durch Innovation, Effizienz oder unternehmerischen Erfolg ausbauen. Wer jedoch über eine marktbeherrschende Stellung verfügt, trägt eine besondere Verantwortung dafür, durch sein Verhalten einen wirksamen Wettbewerb auf dem Binnenmarkt nicht zu beeinträchtigen (*Michelin*, [Rs. 322/81](#)).

[Art. 102 AEUV](#) schützt nicht einzelne Wettbewerber vor jedem wirtschaftlichen Nachteil. Ziel der Vorschrift ist vielmehr der Schutz eines wirksamen Wettbewerbs und damit letztlich auch der Verbraucher. Missbräuchlich können insbesondere Verhaltensweisen sein, die Wettbewerber vom Markt verdrängen oder ihren Marktzutritt erschweren, aber auch solche, durch die ein marktbeherrschendes Unternehmen seine Marktstellung gegenüber Kunden oder Geschäftspartnern ausbeutet. Wie [Art. 101 AEUV](#) setzt auch [Art. 102 AEUV](#) voraus, dass das missbräuchliche Verhalten geeignet ist, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen.

b) Marktbeherrschende Stellung

Gemäss [Art. 102 AEUV](#) muss das betroffene Unternehmen eine marktbeherrschende Stellung auf dem Binnenmarkt oder auf einem wesentlichen Teil desselben innehaben. Die Marktbeherrschung ist für sich genommen nicht verboten; untersagt ist allein ihre missbräuchliche Ausnutzung. Sie begründet jedoch eine besondere Verantwortung des Unternehmens dafür, einen wirksamen und unverfälschten Wettbewerb nicht zu beeinträchtigen (*Michelin/Kommission*, [Rs. 322/81](#)). Ihre Beurteilung setzt zunächst die Bestimmung des relevanten Marktes voraus. Die Marktabgrenzung dient dazu, diejenigen Wettbewerbsverhältnisse zu ermitteln, denen das betreffende Unternehmen tatsächlich ausgesetzt ist, und bildet damit die Grundlage für die Beurteilung seiner Marktmacht. Ihre Praxis hat die Kommission in der Bekanntmachung über die Abgrenzung des relevanten Marktes von 2024 ([C/2024/1645](#)) dargelegt. Die Bekanntmachung bindet die Kommission in ihrer Verwaltungspraxis, nicht aber die Unionsgerichte.

Für die sachliche Marktabgrenzung ist insbesondere die Austauschbarkeit der betreffenden Waren oder Dienstleistungen aus Sicht der Abnehmer massgeblich; die Austauschbarkeit auf der Angebotsseite wird berücksichtigt, wenn ihre Wirkungen denjenigen der Nachfragesubstitution in Wirksamkeit und Unmittelbarkeit gleichkommen. Im Fall *United Brands* bildeten Bananen einen eigenen sachlich relevanten Markt, weil sie sich aufgrund ihrer besonderen Ei-

enschaften und ihrer ganzjährigen Verfügbarkeit nur begrenzt durch anderes Obst ersetzen liessen (Rs. 27/76).

Der räumlich relevante Markt umfasst dasjenige Gebiet, in dem hinreichend homogene Wettbewerbsbedingungen bestehen und das sich von benachbarten Gebieten durch deutlich abweichende Bedingungen unterscheidet. Auch bei grenzüberschreitend verfügbaren Online-Diensten kann der Markt national begrenzt sein. So wurden im Fall *Google Shopping* aufgrund insbesondere sprachlicher und nationaler Besonderheiten jeweils nationale Märkte angenommen (*Google und Alphabet/Kommission*, Rs. T-612/17). Als wesentlicher Teil des Binnenmarkts kann demnach bereits das Gebiet eines einzelnen Mitgliedstaats genügen.

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH liegt eine marktbeherrschende Stellung dann vor, wenn ein Unternehmen eine wirtschaftliche Machtstellung innehat, die es ihm ermöglicht, die Aufrechterhaltung eines wirksamen Wettbewerbs auf dem relevanten Markt zu verhindern und sich gegenüber seinen Wettbewerbern, seinen Abnehmern und letztlich den Verbrauchern in erheblichem Umfang unabhängig zu verhalten (*United Brands*, Rs. 27/76). Entscheidend ist somit nicht allein die Grösse eines Unternehmens, sondern seine tatsächliche Fähigkeit, den Wettbewerb auf dem betreffenden Markt nachhaltig zu beeinflussen. Für die Beurteilung der Marktbeherrschung sind sämtliche Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Von Bedeutung sind namentlich die Marktanteile des Unternehmens, die Marktstruktur, bestehende Marktzutrittsschranken, die Finanzkraft des Unternehmens, der Zugang zu wesentlichen Ressourcen oder Technologien sowie die Marktstellung der Wettbewerber und die Nachfragemacht der Abnehmer. Hohe Marktanteile können ein starkes Indiz für eine marktbeherrschende Stellung darstellen, begründen eine solche jedoch nicht automatisch. Ein Marktanteil von 50 Prozent lässt, sofern keine aussergewöhnlichen Umstände vorliegen, auf eine beherrschende Stellung schliessen (AKZO, Rs. C-62/86); sehr hohe Anteile über einen längeren Zeitraum stellen für sich genommen einen Beweis dafür dar (*Hoffmann-La Roche*, Rs. 85/76).

Eine marktbeherrschende Stellung kann auch von mehreren Unternehmen gemeinsam eingenommen werden. Eine solche kollektive Marktbeherrschung setzt voraus, dass sich die beteiligten Unternehmen auf dem betreffenden Markt aus wirtschaftlicher Sicht als kollektive Einheit darstellen und diese Einheit eine marktbeherrschende Stellung innehat. Dies kann insbesondere auf wirtschaftlichen Verbindungen zwischen den Unternehmen oder auf der

Struktur eines oligopolistischen Marktes beruhen (*Compagnie maritime belge*, verb. Rs. C-395/96 P und C-396/96 P).

c) Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung

Art. 102 AEUV verbietet nicht die marktbeherrschende Stellung als solche, sondern deren missbräuchliche Ausnutzung. Ob ein Missbrauch vorliegt, ist anhand einer objektiven Beurteilung des Verhaltens des marktbeherrschenden Unternehmens zu bestimmen (*Hoffmann-La Roche*, Rs. 85/76). **Art. 102 lit. a–d AEUV** nennt hierfür vier Regelbeispiele, ohne damit eine abschliessende Aufzählung zu treffen: die Erzwingung unangemessener Preise oder Geschäftsbedingungen, die Einschränkung der Erzeugung, des Absatzes oder der technischen Entwicklung zum Schaden der Verbraucher, die Anwendung unterschiedlicher Bedingungen bei gleichwertigen Leistungen sowie die Koppelung des Vertragsschlusses an sachfremde Zusatzleistungen. Die Praxis hat darüber hinaus verschiedene Fallgruppen des Missbrauchs entwickelt. Dabei wird insbesondere zwischen Behinderungs- und Ausbeutungsmissbrauch unterschieden; daneben können diskriminierende Verhaltensweisen eigenständige Bedeutung haben.

Ein Behinderungsmissbrauch liegt vor, wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen durch Mittel, die nicht dem Leistungswettbewerb entsprechen, Wettbewerber vom Markt ausschliesst oder deren Wettbewerbsmöglichkeiten beeinträchtigt. Hierzu gehören insbesondere Kampfpreise, bestimmte Ausschliesslichkeits- und Treuerabatte, Lieferverweigerungen, Koppelungs- und Bündelungsgeschäfte sowie Preis-Kosten-Scheren. Gemeinsam ist diesen Verhaltensweisen, dass sie geeignet sein können, den Zugang zum Markt oder die Wettbewerbschancen anderer Unternehmen zu beeinträchtigen. Ob dies der Fall ist, hängt von der Art des Verhaltens und den konkreten Marktumständen ab (*Servizio Elettrico Nazionale*, Rs. C-377/20).

Ein Ausbeutungsmissbrauch liegt demgegenüber vor, wenn ein marktbeherrschendes Unternehmen seine Marktmacht unmittelbar gegenüber seinen Geschäftspartnern ausnutzt. Beispiele sind unangemessen hohe Preise oder unangemessene Geschäftsbedingungen im Sinne von **Art. 102 lit. a AEUV**. Obwohl die Vorschrift solche Fälle ausdrücklich erfasst, steht in der Praxis insbesondere die Kontrolle von Behinderungsmissbräuchen im Vordergrund. Bei deren Beurteilung ist zu prüfen, ob das beanstandete Verhalten unter Berücksichtigung sämtlicher Umstände geeignet ist, den wirksamen Wettbewerb zu beeinträchtigen. Bei bestimmten Verhaltensweisen kann dabei auch die Frage Bedeutung erlangen, ob ebenso leistungsfähige Wettbewerber vom Markt aus-

geschlossen werden können; einen für sämtliche Missbrauchsformen geltenden Prüfungsstandard bildet dieses Kriterium jedoch nicht (*Unilever Italia*, Rs. C-680/20).

d) Rechtsfolgen

Verstösst ein marktbeherrschendes Unternehmen gegen Art. 102 AEUV, kann die Abstellung des missbräuchlichen Verhaltens angeordnet und eine Geldbusse verhängt werden. Geschädigte können zudem Schadenersatz verlangen, sofern zwischen dem Missbrauch und dem entstandenen Schaden ein ursächlicher Zusammenhang besteht (*Cogeco Communications*, Rs. C-637/17).

Anders als Art. 101 AEUV enthält Art. 102 AEUV keine ausdrückliche Nichtigkeitsregel. Die privatrechtlichen Folgen eines Verstosses bestimmen sich, soweit das Unionsrecht keine besonderen Vorgaben enthält, nach dem anwendbaren nationalen Recht. Dieses darf unionsrechtliche Ansprüche jedoch nicht ungünstiger behandeln als vergleichbare innerstaatliche Ansprüche und ihre Durchsetzung nicht praktisch unmöglich oder übermässig erschweren (*Cogeco Communications*, Rs. C-637/17).

3. Rechtsdurchsetzung

a) Behördliche Durchsetzung

Die behördliche Durchsetzung der Art. 101 und 102 AEUV richtet sich nach der Verordnung (EG) Nr. 1/2003. Die Anwendung erfolgt dezentral. Neben der Europäischen Kommission sind die nationalen Wettbewerbsbehörden zur Durchsetzung und die nationalen Gerichte zur unmittelbaren Anwendung beider Verbote berufen. Die Zusammenarbeit zwischen der Kommission und den nationalen Wettbewerbsbehörden erfolgt im Rahmen des Europäischen Wettbewerbsnetzes (European Competition Network, ECN). Es dient insbesondere dem Informationsaustausch, der Koordination von Verfahren und der gegenseitigen Unterstützung bei Ermittlungen. Die Richtlinie (EU) 2019/1 stärkt und vereinheitlicht hierfür insbesondere die Unabhängigkeit und die Ermittlungs- und Sanktionsbefugnisse der nationalen Wettbewerbsbehörden.

Der Europäischen Kommission stehen weitreichende Ermittlungsbefugnisse zu, einschliesslich unangekündigter Nachprüfungen. Stellt sie einen Verstoß fest, kann sie dessen Abstellung anordnen und Geldbussen von bis zu zehn

Prozent des weltweiten Gesamtumsatzes des Unternehmens verhängen. Alternativ kann sie von den Unternehmen angebotene Verpflichtungszusagen für bindend erklären. Die Aufdeckung von Kartellen wird zudem durch ein Kronzeugenprogramm erleichtert, das kooperierenden Unternehmen bei der Offenlegung eines Kartells einen Erlass oder eine Ermässigung der Geldbusse in Aussicht stellt.

b) Private Rechtsdurchsetzung

Neben die behördliche Durchsetzung tritt die private Rechtsdurchsetzung. Verstöße gegen das europäische Wettbewerbsrecht können privatrechtliche Schadenersatzansprüche nach sich ziehen. Der EuGH hat für Verstöße gegen Art. 101 AEUV bereits in *Courage/Crehan* (Rs. C-453/99) und später in *Manfredi* (verb. Rs. C-295/04 bis C-298/04) klargestellt, dass grundsätzlich jeder Ersatz des Schadens verlangen kann, der ihm durch einen Wettbewerbsverstoß entstanden ist. Dass dies auch für Verstöße gegen Art. 102 AEUV gilt, hat der Gerichtshof im Zusammenhang mit der Verjährung solcher Ansprüche bestätigt (*Cogeco Communications*, Rs. C-637/17).

Die Richtlinie 2014/104/EU über wettbewerbsrechtliche Schadenersatzklagen harmonisiert ausgewählte Aspekte der privaten Rechtsdurchsetzung. Sie gewährleistet einen Anspruch auf vollständigen Schadenersatz und enthält Regeln zur Offenlegung von Beweismitteln, zur Verjährung und zur gesamtschuldnerischen Haftung mehrerer Rechtsverletzer. Den Nachweis des Schadens erleichtert eine widerlegbare Vermutung, wonach Zuwiderhandlungen in Form von Kartellen einen Schaden verursachen. Gesondert geregelt ist die Abwälzung des Preisaufschlags auf die nächste Marktstufe, die dem Beklagten als Einwand offensteht und zugleich Ansprüche mittelbarer Abnehmer begründen kann. Eine in einer bestandskräftigen Entscheidung der nationalen Wettbewerbsbehörde oder Rechtsmittelinstanz festgestellte Zuwiderhandlung gilt vor den Gerichten desselben Mitgliedstaats als unwiderlegbar festgestellt; Entscheidungen aus anderen Mitgliedstaaten sind zumindest als Anscheinsbeweis zu berücksichtigen.

4. Fusionskontrolle

a) Schutzzweck und Funktion

Die Fusionskontrolle ergänzt das Kartellverbot und das Verbot des Missbrauchs marktbeherrschender Stellungen. Während Art. 101 und 102 AEUV das

Verhalten von Unternehmen kontrollieren, setzt die Fusionskontrolle bereits bei strukturellen Veränderungen des Marktes an. Unternehmenszusammenschlüsse können Grössenvorteile und Effizienzgewinne ermöglichen, Innovationen fördern und die Wettbewerbsfähigkeit der beteiligten Unternehmen stärken. Andererseits können sie zu einer übermässigen Marktkonzentration führen und den Wettbewerb nachhaltig beeinträchtigen. Die Fusionskontrolle verfolgt deshalb einen präventiven Ansatz und soll verhindern, dass Zusammenschlüsse zu einer erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs führen und die Wettbewerbsstruktur des Binnenmarkts dauerhaft beeinträchtigen.

Der AEUV enthält für die Fusionskontrolle keine eigenständige materiellrechtliche Vorschrift. Sie ist in der Fusionskontrollverordnung (EG) Nr. 139/2004 (FKVO) geregelt, die auf Art. 103 und 352 AEUV gestützt ist. Die Verordnung überträgt der Kommission die Zuständigkeit für die Prüfung von Zusammenschlüssen mit unionsweiter Bedeutung. Zusammenschlüsse, welche die unionsrechtlichen Umsatzschwellen nicht erreichen, unterliegen grundsätzlich den nationalen Fusionskontrollvorschriften, vorbehaltlich der in der FKVO vorgesehenen Verweisungsmöglichkeiten.

b) Begriff des Zusammenschlusses

Die europäische Fusionskontrolle erfasst Zusammenschlüsse von Unternehmen im Sinne von Art. 3 FKVO. Ein Zusammenschluss liegt vor, wenn sich die Kontrolle über ein Unternehmen dauerhaft verändert. Kontrolle bezeichnet dabei die Möglichkeit, einen bestimmenden Einfluss auf die Tätigkeit eines Unternehmens auszuüben. Sie kann sich insbesondere aus Eigentums- oder Nutzungsrechten, Verträgen oder anderen rechtlichen oder tatsächlichen Einflussmöglichkeiten ergeben und allein oder gemeinsam ausgeübt werden (Art. 3 Abs. 2 FKVO).

Ein Zusammenschluss kann einerseits durch die Verschmelzung bisher voneinander unabhängiger Unternehmen oder Unternehmensteile entstehen (Art. 3 Abs. 1 lit. a FKVO). Andererseits liegt ein Zusammenschluss vor, wenn eine oder mehrere Personen oder Unternehmen die unmittelbare oder mittelbare Kontrolle über die Gesamtheit oder Teile eines oder mehrerer Unternehmen erwerben (Art. 3 Abs. 1 lit. b FKVO). Auch die Gründung eines Gemeinschaftsunternehmens stellt einen Zusammenschluss dar, sofern dieses auf Dauer sämtliche Funktionen einer selbständigen wirtschaftlichen Einheit erfüllt (Art. 3 Abs. 4 FKVO).

c) Unionsweite Bedeutung

Die Zuständigkeit der Europäischen Kommission setzt grundsätzlich voraus, dass der Zusammenschluss unionsweite Bedeutung hat. Ob dies der Fall ist, bestimmt sich anhand der in [Art. 1 FKVO](#) festgelegten Umsatzschwellen. Diese grenzen die Zuständigkeit der Europäischen Kommission von der nationalen Fusionskontrolle ab. Zusammenschlüsse mit unionsweiter Bedeutung werden grundsätzlich allein von der Kommission geprüft; erreichen die beteiligten Unternehmen die unionsrechtlichen Umsatzschwellen nicht, richtet sich die Zuständigkeit grundsätzlich nach dem nationalen Fusionskontrollrecht.

Die FKVO sieht mehrere Mechanismen vor, um die Zuständigkeit im Einzelfall anzupassen. Vor der Anmeldung können die beteiligten Unternehmen selbst eine Verweisung beantragen, sei es von der Kommission an einen Mitgliedstaat, sei es – wenn der Zusammenschluss nach nationalem Recht in mindestens drei Mitgliedstaaten geprüft werden könnte – von der nationalen Ebene an die Kommission ([Art. 4 Abs. 4 und 5 FKVO](#)). Nach der Anmeldung kann die Kommission einen Zusammenschluss unter den Voraussetzungen des [Art. 9 FKVO](#) an die zuständige Behörde eines Mitgliedstaats verweisen. Umgekehrt können ein oder mehrere Mitgliedstaaten die Kommission ersuchen, einen Zusammenschluss ohne unionsweite Bedeutung zu prüfen, der den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen kann und den Wettbewerb in ihrem Hoheitsgebiet erheblich zu beeinträchtigen droht ([Art. 22 FKVO](#)). Die Reichweite dieser letzten Möglichkeit hat der EuGH indes begrenzt (*Illumina und Grail/Kommission*, verb. [Rs. C-611/22 P und C-625/22 P](#)), indem er eine Verweisung ausschloss, wenn der antragstellende Mitgliedstaat nach seinem nationalen Recht selbst nicht zur Prüfung des Zusammenschlusses befugt ist.

d) Materielle Prüfung

Die Europäische Kommission beurteilt Zusammenschlüsse anhand des in [Art. 2 Abs. 2 und 3 FKVO](#) verankerten Prüfungsmaßstabs der erheblichen Behinderung wirksamen Wettbewerbs. Ein Zusammenschluss ist für unvereinbar mit dem Binnenmarkt zu erklären, wenn zu erwarten ist, dass er den wirksamen Wettbewerb im Binnenmarkt oder in einem wesentlichen Teil desselben erheblich behindert. Im Rahmen dieser Beurteilung berücksichtigt die Kommission insbesondere die Marktstellung der beteiligten Unternehmen, die Marktstruktur, bestehende und potenzielle Wettbewerber, Marktzutrittschranken sowie die Verhandlungsmacht der Marktgegenseite ([Art. 2 Abs. 1 FKVO](#)). Auch Effizienzgewinne können zugunsten des Zusammenschlusses be-

rücksichtigt werden, sofern sie den Verbrauchern zugutekommen und den Wettbewerb nicht behindern. Anders als nach dem früheren Prüfungsmassstab ist die Begründung oder Verstärkung einer marktbeherrschenden Stellung keine notwendige Voraussetzung mehr für ein Eingreifen der Kommission, bleibt aber ein besonders wichtiger Anwendungsfall des Verbots.

Die beteiligten Unternehmen können in beiden Verfahrensphasen Verpflichtungszusagen anbieten, um wettbewerbliche Bedenken auszuräumen. Hierzu gehören insbesondere die Veräusserung von Unternehmensteilen oder Verpflichtungen, Dritten Zugang zu bestimmten Infrastrukturen oder Technologien zu gewähren. Beseitigen die angebotenen Zusagen die wettbewerbsrechtlichen Bedenken, kann die Kommission den Zusammenschluss unter Bedingungen und Auflagen für vereinbar erklären.

e) Verfahren

Die europäische Fusionskontrolle ist als präventives Kontrollverfahren ausgestaltet. Zusammenschlüsse mit unionsweiter Bedeutung sind vor ihrem Vollzug bei der Europäischen Kommission anzumelden ([Art. 4 FKVO](#)). Bis zur Freigabe dürfen sie grundsätzlich nicht vollzogen werden ([Art. 7 FKVO](#)). Verstösse gegen dieses Vollzugsverbot können mit erheblichen Geldbussen geahndet werden. Das Prüfverfahren gliedert sich in zwei Phasen. In der ersten Phase entscheidet die Kommission grundsätzlich, ob der Zusammenschluss Anlass zu ernsthaften Bedenken hinsichtlich seiner Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt gibt. Ist dies der Fall, eröffnet sie das Hauptprüfverfahren. Dieses endet damit, dass die Kommission den Zusammenschluss für vereinbar mit dem Binnenmarkt erklärt, gegebenenfalls unter Bedingungen und Auflagen, oder ihn für unvereinbar erklärt. Wurde ein für unvereinbar erklärter Zusammenschluss bereits vollzogen, kann die Kommission Massnahmen zur Wiederherstellung des vor dem Vollzug bestehenden Zustands anordnen ([Art. 8 Abs. 4 FKVO](#)). Ihre Entscheidungen unterliegen der Kontrolle durch die Unionsgerichte.

5. Staatliche Beihilfen

a) Schutzzweck und Funktion

Das Beihilfenrecht ergänzt die Grundfreiheiten sowie das Kartell- und Missbrauchsverbot. Während [Art. 101](#) und [102 AEUV](#) Wettbewerbsbeschränkungen

durch Unternehmen verhindern, richtet sich das Beihilfenrecht gegen Wettbewerbsverzerrungen, die durch staatliche Begünstigungen entstehen können. Es soll zu gleichen Wettbewerbsbedingungen im Binnenmarkt beitragen und verhindern, dass Unternehmen durch selektive staatliche Unterstützung Wettbewerbsvorteile erlangen. Die primärrechtlichen Grundlagen finden sich in den [Art. 107, 108 und 109 AEUV](#). Nach [Art. 107 Abs. 1 AEUV](#) sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Die Vorschrift enthält damit kein allgemeines Verbot staatlicher Wirtschaftsförderung. Erfasst werden vielmehr nur Massnahmen, die sämtliche Tatbestandsmerkmale erfüllen. Allgemeine wirtschafts-, steuer- oder sozialpolitische Massnahmen, die ohne selektive Differenzierung allen Unternehmen in vergleichbarer Lage zugutekommen, stellen demgegenüber grundsätzlich keine staatlichen Beihilfen dar.

Auch tatbestandsmässige Beihilfen sind nicht ausnahmslos unzulässig. Staatliche Unterstützungsleistungen können legitimen öffentlichen Interessen dienen, etwa der Förderung strukturschwacher Regionen, des Umwelt- und Klimaschutzes, von Forschung und Innovation, der Energieversorgung oder der wirtschaftlichen Resilienz. [Art. 107 Abs. 2 AEUV](#) erklärt bestimmte Beihilfen unmittelbar für mit dem Binnenmarkt vereinbar. Nach [Art. 107 Abs. 3 AEUV](#) können weitere Beihilfen für vereinbar erklärt werden; hier steht der Kommission ein Ermessen zu, das sie durch Leitlinien und Rahmen konkretisiert. Das Beihilfenrecht verbindet auf diese Weise den Schutz des Wettbewerbs mit wirtschafts- und sozialpolitischen Handlungsspielräumen der Mitgliedstaaten. Zugleich verhindert es, dass diese durch Subventionswettläufe unter Druck geraten und finanzstärkere Mitgliedstaaten ihren Unternehmen Wettbewerbsvorteile verschaffen, die finanzschwächeren Staaten nicht in gleichem Umfang offenstehen.

Seit der COVID-19-Pandemie hat das Beihilfenrecht nochmals erheblich an wirtschafts- und industriepolitischer Bedeutung gewonnen. Mit befristeten Rahmen für die Pandemie sowie später für die Energiekrise und den Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft schuf die Kommission erweiterte Möglichkeiten für staatliche Unterstützung. Seit dem 25. Juni 2025 ermöglicht der Beihilferahmen für den Deal für eine saubere Industrie ([C/2025/3602](#)), unter vereinfachten Voraussetzungen Beihilfen unter anderem für saubere Energie, industrielle Dekarbonisierung und Produktionskapazitäten für saubere Tech-

nologien. Das Beihilfenrecht gewinnt damit zugleich an Bedeutung als Instrument zur Unterstützung der europäischen Klima- und Industriepolitik.

b) Begriff der staatlichen Beihilfe

Ob eine staatliche Massnahme als Beihilfe im Sinne des Unionsrechts einzuordnen ist, beurteilt sich nach [Art. 107 Abs. 1 AEUV](#). Eine staatliche Beihilfe liegt nur dann vor, wenn sämtliche Tatbestandsmerkmale dieser Vorschrift kumulativ erfüllt sind. Ihre Auslegung hat die Kommission in einer [Bekanntmachung zum Begriff der staatlichen Beihilfe](#) (2016/C 262/01) dargelegt. Zunächst muss die Massnahme dem Staat zurechenbar sein und unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln finanziert werden. Erfasst werden nicht nur Massnahmen der Zentralstaaten, sondern auch solche regionaler und kommunaler Gebietskörperschaften sowie öffentlicher Einrichtungen, soweit sie dem Staat zugerechnet werden können. Nach der Rechtsprechung des EuGH genügt es nicht, dass ein Unternehmen unter staatlichem Einfluss steht, denn aus der blossen Möglichkeit der Kontrolle lässt sich nicht schliessen, dass sie im Einzelfall auch ausgeübt wurde. Die Zurechenbarkeit ist vielmehr aus einem Bündel von Indizien abzuleiten, die sich aus den Umständen und dem Zusammenhang der Massnahme ergeben; ein Nachweis, dass die Behörden das Unternehmen konkret zum Handeln veranlasst haben, ist nicht erforderlich (*Frankreich/Kommission*, Stardust, [Rs. C-482/99](#)). Als mögliche Formen staatlicher Unterstützung kommen insbesondere Zuschüsse, zinsvergünstigte Darlehen, Bürgschaften, Steuervergünstigungen, Kapitalzuführungen, Forderungsverzichte sowie die verbilligte Überlassung öffentlicher Vermögenswerte in Betracht.

Die staatliche Massnahme muss dem begünstigten Unternehmen einen wirtschaftlichen Vorteil verschaffen, den es unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte. Der Unternehmensbegriff entspricht dabei demjenigen des Kartellrechts und umfasst jede Einheit, die eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt, unabhängig von ihrer Rechtsform oder Finanzierung. Ob ein Vorteil vorliegt, beurteilt sich nach dem Grundsatz des marktwirtschaftlich handelnden Wirtschaftsteilnehmers. Handelt der Staat unter Bedingungen, die auch ein privater Investor, Kreditgeber oder Verkäufer unter vergleichbaren Umständen akzeptiert hätte, liegt grundsätzlich keine Beihilfe vor. Ausserhalb des Beihilfebegriffs bleiben ferner Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen, sofern vier Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind. Die Verpflichtungen müssen klar definiert und dem Unternehmen tatsächlich übertragen sein, die Parameter des Ausgleichs sind zuvor objektiv und transparent

aufzustellen, und der Ausgleich darf die Kosten der Erfüllung unter Berücksichtigung der erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns nicht übersteigen. Ausserhalb eines Vergabeverfahrens, das die Auswahl desjenigen Unternehmens ermöglicht, das die Leistung zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringen kann, bemisst sich der Ausgleich anhand der Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten und angemessen ausgestatteten Unternehmens (*Altmark Trans*, [Rs. C-280/00](#)).

Weiter muss die Massnahme selektiv wirken. [Art. 107 Abs. 1 AEUV](#) erfasst nur Begünstigungen bestimmter Unternehmen, Unternehmensgruppen, Produktionszweige oder Regionen gegenüber anderen Unternehmen in vergleichbarer Lage. Die Massnahme muss zudem den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen. Bereits eine potenzielle Wettbewerbsverzerrung genügt; ein konkreter Nachweis tatsächlicher Marktveränderungen ist nicht erforderlich. Verbessert eine staatliche Begünstigung die Wettbewerbsposition des Empfängers gegenüber seinen Konkurrenten, ist dieses Tatbestandsmerkmal regelmässig erfüllt.

Schliesslich muss die Beihilfe geeignet sein, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen. Auch hierfür genügt eine potenzielle Auswirkung. Nach ständiger Rechtsprechung ist dies regelmässig der Fall, wenn eine staatliche Finanzhilfe die Stellung eines Unternehmens gegenüber anderen Unternehmen stärkt, mit denen es im Handel zwischen den Mitgliedstaaten im Wettbewerb steht (*Philip Morris Holland/Kommission*, [Rs. 730/79](#)). Auch eine verhältnismässig geringfügige Beihilfe kann diese Wirkung entfalten, wenn in dem betroffenen Sektor lebhafter Wettbewerb herrscht, und es ist nicht erforderlich, dass das begünstigte Unternehmen selbst grenzüberschreitend tätig ist. Massnahmen mit ausschliesslich lokalen Auswirkungen, die weder Anbieter noch Investitionen aus anderen Mitgliedstaaten beeinflussen können, können demgegenüber ausserhalb des [Art. 107 Abs. 1 AEUV](#) liegen.

Eine Sonderregel gilt für geringfügige Unterstüzungen. Nach der [De-minimis-Verordnung \(EU\) 2023/2831](#) gelten Massnahmen, die deren Voraussetzungen erfüllen, als Massnahmen, die nicht sämtliche Kriterien des [Art. 107 Abs. 1 AEUV](#) erfüllen. Der Gesamtbetrag der von einem Mitgliedstaat einem einzigen Unternehmen gewährten De-minimis-Beihilfen darf innerhalb eines Zeitraums von drei Jahren 300 000 Euro nicht übersteigen. Sind sämtliche Tatbestandsmerkmale erfüllt, liegt eine staatliche Beihilfe im Sinne des Unionsrechts vor. Ob diese dennoch zulässig ist, beurteilt sich erst im zweiten Schritt anhand der Vereinbarkeitstatbestände des [Art. 107 Abs. 2 und 3 AEUV](#).

c) Vereinbarkeit mit dem Binnenmarkt

Nicht jede staatliche Beihilfe im Sinne des [Art. 107 Abs. 1 AEUV](#) ist unzulässig. [Art. 107 Abs. 2 AEUV](#) nennt Fallgruppen, die bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen zwingend als mit dem Binnenmarkt vereinbar gelten. Hierzu zählen insbesondere Beihilfen sozialer Art an einzelne Verbraucher, sofern sie ohne Diskriminierung nach der Herkunft der Waren oder Dienstleistungen gewährt werden, sowie Beihilfen zur Beseitigung von Schäden infolge von Naturkatastrophen oder sonstigen aussergewöhnlichen Ereignissen.

Daneben eröffnet [Art. 107 Abs. 3 AEUV](#) der Kommission die Möglichkeit, weitere Beihilfen unter bestimmten Voraussetzungen für mit dem Binnenmarkt vereinbar zu erklären. Erfasst sind Regionalbeihilfen zur Förderung wirtschaftlich benachteiligter Gebiete (lit. a), Beihilfen zur Förderung wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse oder zur Behebung beträchtlicher Störungen im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats (lit. b), Beihilfen zur Förderung bestimmter Wirtschaftszweige oder Wirtschaftsgebiete, soweit sie den Handel nicht in einer dem gemeinsamen Interesse zuwiderlaufenden Weise beeinträchtigen (lit. c), sowie Beihilfen zur Förderung der Kultur und zur Erhaltung des kulturellen Erbes (lit. d). In der Praxis konkretisiert die Kommission diese Vereinbarkeitstatbestände durch Leitlinien und Rahmenregelungen. Hinzu tritt die Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (EU) [Nr. 651/2014](#), die ganze Beihilfekategorien vorab für vereinbar erklärt und damit von der Anmeldepflicht befreit; über sie wird ein grosser Teil der Beihilfen gewährt.

[Art. 107 Abs. 3 lit. b AEUV](#) bildet die Grundlage für Beihilfen zugunsten wichtiger Vorhaben von gemeinsamem europäischem Interesse (IPCEI). In diesem Rahmen haben mehrere Mitgliedstaaten gemeinsam Projekte unter anderem in den Bereichen Batterien, Mikroelektronik und Wasserstoff gefördert. So genehmigte die Kommission 2019 ein gemeinsames Batterievorhaben mit staatlichen Beihilfen von bis zu 3,2 Mrd. Euro. Die zweite Variante der Bestimmung, die Behebung beträchtlicher Störungen im Wirtschaftsleben eines Mitgliedstaats, wurde lange eng ausgelegt und erlangte erst mit der COVID-19-Pandemie breite Bedeutung; die befristeten Beihilferahmen während der Pandemie und infolge der Energiekrise stützten zahlreiche Hilfsmassnahmen darauf. Für einzelne Massnahmen, insbesondere zur Förderung des grünen Wandels, diente daneben [Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV](#) als Grundlage.

Regionalbeihilfen nach [Art. 107 Abs. 3 lit. a und c AEUV](#) werden anhand von Fördergebietskarten beurteilt, welche die Kommission für die Mitgliedstaaten

genehmigt. [Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV](#) kann darüber hinaus auch die Grundlage für umfangreiche Investitionsbeihilfen bilden; so genehmigte die Kommission 2024 eine deutsche Beihilfe von 5 Mrd. Euro für den Aufbau einer neuen Halbleiterfabrik von ESMC in Dresden. Einen wichtigen Anwendungsbereich von [Art. 107 Abs. 3 lit. d AEUV](#) bildet schliesslich die Förderung von Filmen und anderen audiovisuellen Werken.

d) Verfahren

Die Kontrolle staatlicher Beihilfen obliegt nach [Art. 108 AEUV](#) grundsätzlich der Europäischen Kommission. Damit soll gewährleistet werden, dass staatliche Fördermassnahmen unionsweit nach einheitlichen Massstäben beurteilt werden. Das Verfahren unterscheidet zwischen bestehenden und neuen Beihilfen. Bestehende Beihilfen überprüft die Kommission nach [Art. 108 Abs. 1 AEUV](#) fortlaufend gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und kann ihre Aufhebung oder Umgestaltung für die Zukunft vorschlagen. Neue Beihilfen unterliegen demgegenüber der Vorabkontrolle.

Nach [Art. 108 Abs. 3 AEUV](#) müssen die Mitgliedstaaten neue Beihilfen grundsätzlich vor ihrer Einführung bei der Kommission anmelden. Bis zur Genehmigung dürfen sie nicht durchgeführt werden. Dieses sogenannte Standstill-Gebot entfaltet unmittelbare Wirkung und ist auch von den nationalen Gerichten durchzusetzen (FNCE, [Rs. C-354/90](#)). Die Gerichte haben eine unter Verstoß gegen das Verbot gewährte Beihilfe deshalb bereits wegen des Verfahrensfehlers zurückzufordern, unabhängig davon, ob sie materiell mit dem Binnenmarkt vereinbar wäre. Von der Anmeldepflicht ausgenommen sind insbesondere Beihilfen, welche die Voraussetzungen der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung ([EU Nr. 651/2014](#)) erfüllen. Massnahmen nach der De-minimis-Verordnung unterliegen ebenfalls keiner Anmeldung, weil sie als Massnahmen gelten, die nicht sämtliche Voraussetzungen des Art. 107 Abs. 1 AEUV erfüllen.

Hat die Kommission nach einer vorläufigen Prüfung keine Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit einer Beihilfe mit dem Binnenmarkt, erhebt sie keine Einwände. Bestehen solche Bedenken, eröffnet sie das förmliche Prüfverfahren nach [Art. 108 Abs. 2 AEUV](#). Sie entscheidet anschliessend, ob die Beihilfe mit dem Binnenmarkt vereinbar ist, gegebenenfalls unter Bedingungen genehmigt werden kann oder mit dem Binnenmarkt unvereinbar ist. Wurde eine Beihilfe ohne die erforderliche Genehmigung gewährt und erweist sie sich als mit dem Binnenmarkt unvereinbar, ordnet die Kommission grundsätzlich ihre Rückforderung einschliesslich Zinsen an. Die Rückforderung ist keine Sank-

tion, sondern dient der Wiederherstellung der zuvor bestehenden Wettbewerbsverhältnisse; sie unterliegt einer Frist von zehn Jahren. Die Einzelheiten des Verfahrens regelt insbesondere die [Verordnung \(EU\) 2015/1589](#).

Das unionsrechtliche Instrumentarium gegen wettbewerbsverzerrende Subventionen erfasst nur Zuwendungen der Mitgliedstaaten. Zuwendungen von Drittstaaten an im Binnenmarkt tätige Unternehmen blieben demgegenüber lange unkontrolliert. Diese Lücke schliesst seit Juli 2023 die [Verordnung \(EU\) 2022/2560](#) über den Binnenmarkt verzerrende drittstaatliche Subventionen. Sie ermöglicht der Kommission, solche Zuwendungen zu untersuchen und gegen daraus resultierende Wettbewerbsverzerrungen vorzugehen. Neben Untersuchungen von Amts wegen sieht die Verordnung besondere Kontrollverfahren für grössere Unternehmenszusammenschlüsse und öffentliche Vergabeverfahren vor, deren Anmeldepflichten seit Oktober 2023 gelten.

Wiederholungsfragen

1. Wie definiert Art. 26 Abs. 2 AEUV den Binnenmarkt?

- a) Als Raum ohne Binnenzölle, in dem ausschliesslich der Waren- und Kapitalverkehr gewährleistet ist.
- b) Als Raum mit vollständig vereinheitlichtem Wirtschaftsrecht der Mitgliedstaaten.
- c) Als Raum ohne Aussengrenzen, in dem eine gemeinsame Wirtschafts- und Fiskalpolitik gilt.
- d) Als Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gewährleistet ist.

2. Was ist mit negativer Integration gemeint?

- a) Die Angleichung nationaler Rechtsvorschriften durch Richtlinien und Verordnungen.
- b) Der Abbau unionsrechtswidriger nationaler Beschränkungen des grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehrs.
- c) Die gegenseitige Anerkennung sämtlicher nationaler Rechtsvorschriften ohne weitere Voraussetzungen.
- d) Die Übertragung wirtschaftspolitischer Zuständigkeiten von den Mitgliedstaaten auf die Union.

3. Was versteht man unter positiver Integration?

- a) Die Angleichung nationaler Rechtsvorschriften durch Unionsrecht.
- b) Die unmittelbare Anwendung der Grundfreiheiten auf nationale Marktzutrittshindernisse.
- c) Die gegenseitige Anerkennung rechtmässig in Verkehr gebrachter Waren.
- d) Das Verbot der Diskriminierung von Angehörigen anderer Mitgliedstaaten.

4. Welche Funktion erfüllt die Binnenmarktkompetenz des Art. 114 AEUV?

- a) Sie bildet die allgemeine Rechtsgrundlage für sämtliche wirtschaftspolitischen Massnahmen der Union.
- b) Sie regelt die Durchsetzung der Grundfreiheiten gegenüber privaten Unternehmen.
- c) Sie bildet eine zentrale Rechtsgrundlage für die Angleichung binnenmarktrelevanter nationaler Rechtsvorschriften.
- d) Sie ermächtigt die Kommission zum Erlass technischer Vorschriften.

5. Welche Aussage beschreibt die Entwicklung der Grundfreiheiten zutreffend?

- a) Mit dem Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung haben die Grundfreiheiten seit dem Urteil *Cassis de Dijon* ihre eigenständige Bedeutung verloren, weil nationale Vorschriften seither ohne weitere Prüfung hinter denjenigen des Herkunftsstaats zurücktreten.
- b) Die Fortentwicklung zum Beschränkungsverbot beschränkt sich auf den freien Warenverkehr, während die übrigen Grundfreiheiten weiterhin nur unmittelbare und mittelbare Diskriminierungen erfassen.
- c) Mit dem Urteil *Keck und Mithouard* kehrte der EuGH zu einem reinen Diskriminierungsverbot zurück, sodass unterschiedslos geltende Regelungen heute wieder ausserhalb der Grundfreiheiten liegen.
- d) Die Grundfreiheiten haben sich von Diskriminierungsverboten zu Beschränkungsverboten fortentwickelt und können daher auch unterschiedslos geltende Marktzutritts Hindernisse erfassen.

6. Welche Elemente gehören zum freien Warenverkehr?

- a) Zollunion, gemeinsame Handelspolitik und Kapitalverkehrsfreiheit.
- b) Verbot steuerlicher Diskriminierung, Niederlassungsfreiheit und Zollunion.
- c) Zollunion, Verbot mengenmässiger Beschränkungen und Massnahmen gleicher Wirkung sowie Umgestaltung staatlicher Handelsmonopole.
- d) Zollunion, Dienstleistungsfreiheit und Beihilfenkontrolle.

7. Was verbietet Art. 30 AEUV im Verhältnis zwischen den Mitgliedstaaten?

- a) Ein- und Ausfuhrzölle sowie Abgaben gleicher Wirkung.
- b) Sämtliche Abgaben, die eingeführte Waren wirtschaftlich belasten.
- c) Nur solche Grenzabgaben, die eingeführte Waren gegenüber inländischen Waren diskriminieren.
- d) Inländische Abgaben, die eingeführte Waren höher besteuern als gleichartige inländische Waren.

8. Welche Funktion erfüllt Art. 110 AEUV bei der inländischen Besteuerung von Waren?

- a) Er verbietet jede unterschiedliche Besteuerung von Waren in den Mitgliedstaaten.
- b) Er untersagt diskriminierende oder protektionistische inländische Abgaben auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten.

- c) Er verbietet Abgaben, die allein wegen des Überschreitens einer Grenze erhoben werden.
- d) Er verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Vereinheitlichung ihrer Verbrauchsteuern.

9. Was ist nach der Dassonville-Formel eine Massnahme gleicher Wirkung?

- a) Jede nationale Regelung, die sich wirtschaftlich auf den Warenverkehr auswirken kann.
- b) Jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den inner-unionalen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potenziell zu behindern.
- c) Jede Produktanforderung, sofern sie eingeführte Waren tatsächlich stärker belastet.
- d) Nur eine staatliche Massnahme, die den Import bestimmter Waren vollständig verhindert.

10. Welche Bedeutung hat das Urteil Cassis de Dijon?

- a) Es nahm unterschiedslos geltende Verkaufsmodalitäten grundsätzlich vom Anwendungsbereich des Art. 34 AEUV aus.
- b) Es beschränkte die Warenverkehrsfreiheit auf diskriminierende nationale Produktvorschriften.
- c) Es erklärte nationale Produktvorschriften nur dann für zulässig, wenn sie auf Art. 36 AEUV gestützt werden können.
- d) Es entwickelte den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung und eröffnete für unterschiedslos geltende Regelungen die Rechtfertigung durch zwingende Erfordernisse.

11. Unter welchen Voraussetzungen fallen Verkaufsmodalitäten nach Keck und Mithouard grundsätzlich nicht unter Art. 34 AEUV?

- a) Wenn sie einem anerkannten zwingenden Erfordernis des Allgemeininteresses dienen.
- b) Wenn sie keine Anforderungen an Zusammensetzung oder Kennzeichnung des Produkts enthalten.
- c) Wenn sie für alle betroffenen Wirtschaftsteilnehmer gelten und inländische sowie eingeführte Waren rechtlich und tatsächlich in gleicher Weise berühren.
- d) Wenn sie unterschiedslos auf inländische und eingeführte Waren anwendbar sind.

12. Welche Aussage zur Rechtfertigung von Beschränkungen des freien Warenverkehrs nach Art. 36 AEUV ist richtig?

- a) Die Vorschrift enthält einen abschliessenden Katalog von Rechtfertigungsgründen, die unter Wahrung der Verhältnismässigkeit grundsätzlich auch diskriminierende Massnahmen rechtfertigen können.
- b) Die Vorschrift enthält einen offenen Katalog, den der EuGH um weitere Allgemeininteressen ergänzen kann.
- c) Die Vorschrift gilt nur für unterschiedslos anwendbare nationale Massnahmen.
- d) Auch rein wirtschaftspolitische Ziele können auf Art. 36 AEUV gestützt werden, sofern die Massnahme verhältnismässig ist.

13. Welche Aussage zu staatlichen Handelsmonopolen nach Art. 37 AEUV ist zutreffend?

- a) Staatliche Handelsmonopole sind im Binnenmarkt vollständig verboten.
- b) Art. 37 AEUV verlangt die Privatisierung sämtlicher staatlicher Handelsunternehmen.
- c) Staatliche Handelsmonopole dürfen bestehen bleiben, müssen aber so ausgestaltet sein, dass Diskriminierungen in den Versorgungs- und Absatzbedingungen ausgeschlossen sind.
- d) Art. 37 AEUV gilt nur für Monopole, die Waren aus Drittstaaten betreffen.

14. Wer gilt nach Unionsrecht als Arbeitnehmer?

- a) Wer aufgrund eines nach nationalem Recht gültigen Arbeitsvertrags einer Erwerbstätigkeit nachgeht.
- b) Wer einer Vollzeittätigkeit nachgeht und daraus seinen überwiegenden Lebensunterhalt bestreitet.
- c) Wer gegen Entgelt wirtschaftlich tätig ist, unabhängig davon, ob die Tätigkeit selbständig oder unselbständig ausgeübt wird.
- d) Wer während einer bestimmten Zeit für einen anderen nach dessen Weisung Leistungen erbringt und hierfür eine Vergütung erhält.

15. Welche Bedeutung hat das Urteil Bosman?

- a) Es begründete die unmittelbare Bindung jedes einzelnen privaten Arbeitgebers an sämtliche Grundfreiheiten.
- b) Es zeigt, dass auch kollektive private Regelwerke die Arbeitnehmerfreizügigkeit beschränken können.

- c) Es stellte klar, dass Transferregelungen im Profisport wegen der Verbandsautonomie nicht dem Unionsrecht unterliegen.
- d) Es betrifft in erster Linie die Niederlassungsfreiheit selbständig tätiger Berufssportler.

16. Welchem Zweck dient die unionsrechtliche Koordinierung der sozialen Sicherheit?

- a) Sie soll verhindern, dass grenzüberschreitende Mobilität zum Verlust sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche führt, ohne die nationalen Systeme zu vereinheitlichen.
- b) Sie überträgt die Zuständigkeit für die soziale Sicherheit mobiler Arbeitnehmer auf die Union.
- c) Sie ermöglicht Arbeitnehmern grundsätzlich die freie Wahl des günstigsten Sozialversicherungssystems.
- d) Sie vereinheitlicht insbesondere Beitragssätze und Leistungsumfang der nationalen Sozialversicherungssysteme.

17. Welche Aussage zum Beschränkungsverbot der Niederlassungsfreiheit ist zutreffend?

- a) Art. 49 AEUV erfasst nur Regelungen, die ausdrücklich an die Staatsangehörigkeit anknüpfen.
- b) Art. 49 AEUV erfasst unmittelbare und mittelbare Diskriminierungen, nicht aber unterschiedslos geltende Regelungen.
- c) Unterschiedslos geltende nationale Anforderungen fallen nur dann unter Art. 49 AEUV, wenn sie ausländische Wirtschaftsteilnehmer tatsächlich stärker belasten.
- d) Art. 49 AEUV kann auch unterschiedslos geltende Massnahmen erfassen, welche die Aufnahme oder Ausübung einer selbständigen Tätigkeit in einem anderen Mitgliedstaat behindern oder weniger attraktiv machen.

18. Welche Aussage zur Niederlassungsfreiheit von Gesellschaften ist zutreffend?

- a) Die Niederlassungsfreiheit schützt Gesellschaften nur, wenn sich ihre Hauptverwaltung im Gründungsstaat befindet.
- b) Als sekundäre Niederlassung gilt insbesondere die vollständige Verlegung des Gesellschaftssitzes in einen anderen Mitgliedstaat.
- c) Gesellschaften ohne Erwerbszweck werden von Art. 54 AEUV in gleicher Weise wie Handelsgesellschaften erfasst.

- d) Gesellschaften im Sinne von Art. 54 AEUV können insbesondere durch die Errichtung von Zweigniederlassungen und Tochtergesellschaften von der Niederlassungsfreiheit Gebrauch machen.

19. Was versteht man unter passiver Dienstleistungsfreiheit?

- a) Der Dienstleistungserbringer erbringt seine Leistung grenzüberschreitend, ohne dass sich eine Person in einen anderen Mitgliedstaat begibt.
- b) Der Empfänger begibt sich in einen anderen Mitgliedstaat, um dort eine Dienstleistung in Anspruch zu nehmen.
- c) Der Dienstleistungserbringer errichtet im Aufnahmestaat eine Zweigniederlassung.
- d) Der Dienstleistungserbringer begibt sich vorübergehend zur Leistungserbringung in einen anderen Mitgliedstaat.

20. Wie wird eine vorübergehende Dienstleistung von einer Niederlassung abgegrenzt?

- a) Massgeblich sind insbesondere Dauer, Häufigkeit, Regelmässigkeit und Kontinuität der Tätigkeit; eine gewisse Infrastruktur im Aufnahmestaat schliesst eine Dienstleistung nicht zwingend aus.
- b) Eine Tätigkeit gilt als Niederlassung, sobald sie länger als sechs Monate ausgeübt wird.
- c) Entscheidend ist allein, ob der Dienstleistungserbringer im Aufnahmestaat über eigene Geschäftsräume verfügt.
- d) Die Abgrenzung richtet sich danach, ob der Leistungserbringer einen schriftlichen Vertrag mit einem Kunden im Aufnahmestaat abgeschlossen hat.

21. Welche Besonderheit weist die Kapitalverkehrsfreiheit gegenüber den übrigen Grundfreiheiten auf?

- a) Sie schützt nur Kapitalbewegungen zwischen Unternehmen.
- b) Sie setzt grundsätzlich die Unionsbürgerschaft der beteiligten Personen voraus.
- c) Sie gilt gegenüber Drittstaaten nur, wenn diese Unionsbürgern vergleichbare Rechte gewähren.
- d) Ihr Beschränkungsverbot gilt grundsätzlich auch für Kapitalbewegungen zwischen Mitgliedstaaten und Drittstaaten.

22. Wie werden Kapitalverkehrs- und Niederlassungsfreiheit beim Erwerb von Unternehmensbeteiligungen grundsätzlich abgegrenzt?

- a) Entscheidend ist, ob die Beteiligung einen bestimmten prozentualen Schwellenwert überschreitet.
- b) Ermöglicht die Beteiligung einen bestimmenden Einfluss auf die Unternehmensentscheidungen, spricht dies für die Niederlassungsfreiheit; reine Portfolioinvestitionen fallen grundsätzlich unter die Kapitalverkehrsfreiheit.
- c) Beteiligungen natürlicher Personen unterliegen der Kapitalverkehrsfreiheit, Beteiligungen von Gesellschaften der Niederlassungsfreiheit.
- d) Die Abgrenzung richtet sich danach, ob die Beteiligung an einer börsenkotierten Gesellschaft erworben wird.

23. Worin unterscheiden sich Kapitalbewegungen und Zahlungen?

- a) Kapitalbewegungen dienen insbesondere Anlage-, Investitions- oder Finanzierungszwecken, während Zahlungen der Erfüllung einer Verpflichtung aus einem zugrunde liegenden Geschäft dienen.
- b) Kapitalbewegungen betreffen Sachwerte, während Zahlungen ausschliesslich Geldübertragungen erfassen.
- c) Zahlungen sind nur geschützt, wenn ihnen eine Dienstleistung zugrunde liegt.
- d) Kapitalbewegungen setzen einen Eigentumserwerb voraus, Zahlungen dagegen nicht.

24. Welche Formen koordinierter Verhaltensweisen erfasst das Kartellverbot des Art. 101 Abs. 1 AEUV?

- a) Vereinbarungen und Unternehmenszusammenschlüsse, nicht aber informelle Abstimmungen.
- b) Vereinbarungen zwischen Unternehmen, Beschlüsse von Unternehmensvereinigungen und aufeinander abgestimmte Verhaltensweisen.
- c) Nur rechtlich verbindliche Vereinbarungen zwischen mindestens zwei Unternehmen.
- d) Sämtliche gleichförmigen Verhaltensweisen von Unternehmen auf demselben Markt.

25. Welche Aussage zur bezweckten Wettbewerbsbeschränkung ist zutreffend?

- a) Jede horizontale Vereinbarung zwischen Wettbewerbern gilt als bezweckte Wettbewerbsbeschränkung.

- b) Eine bezweckte Wettbewerbsbeschränkung setzt den Nachweis konkreter nachteiliger Marktwirkungen voraus.
- c) Der Begriff ist eng auszulegen und erfasst Formen der Koordinierung, die bereits aufgrund ihres Inhalts, ihrer Ziele und ihres Zusammenhangs ein hinreichendes Mass an Schädlichkeit für den Wettbewerb erkennen lassen.
- d) Bei einer bezweckten Wettbewerbsbeschränkung kommt es auf den rechtlichen und wirtschaftlichen Zusammenhang der Vereinbarung nicht an.

26. Unter welchen Voraussetzungen kann eine wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung nach Art. 101 Abs. 3 AEUV freigestellt sein?

- a) Wenn sie Effizienzvorteile bewirkt, die Verbraucher angemessen daran beteiligt, nur unerlässliche Wettbewerbsbeschränkungen enthält und den Wettbewerb für einen wesentlichen Teil der betreffenden Waren oder Dienstleistungen nicht ausschaltet.
- b) Wenn die beteiligten Unternehmen nachweisen, dass sie keine marktbeherrschende Stellung besitzen.
- c) Wenn die Vereinbarung nur innerhalb eines Mitgliedstaats durchgeführt wird und keine unmittelbaren Auswirkungen auf Importe hat.
- d) Wenn die Kommission die Vereinbarung vor ihrem Abschluss ausdrücklich genehmigt hat.

27. Welche Folge hat die Feststellung einer marktbeherrschenden Stellung für das betreffende Unternehmen?

- a) Es bedarf für Preiserhöhungen der vorherigen Genehmigung durch die Kommission.
- b) Es trifft eine besondere Verantwortung, einen wirksamen und unverfälschten Wettbewerb nicht zu beeinträchtigen; die beherrschende Stellung als solche bleibt zulässig.
- c) Es darf seinen Marktanteil nicht weiter ausbauen, solange die beherrschende Stellung fortbesteht.
- d) Seine Verträge mit Abnehmern sind nach Art. 102 AEUV ohne Weiteres nichtig.

28. Wonach bestimmt sich in erster Linie der sachlich relevante Markt?

- a) Nach der Zahl der auf dem betreffenden Markt tätigen Anbieter und deren Umsätzen.

- b) Nach der Zuordnung der Waren zu einer amtlichen Statistik der Wirtschaftszweige.
- c) Nach der Austauschbarkeit der Waren oder Dienstleistungen aus Sicht der Abnehmer.
- d) Nach den Produktionskosten der auf dem Markt tätigen Unternehmen und deren Preisgestaltung.

29. Welche Bedeutung kommt den Marktanteilen bei der Beurteilung der Marktbeherrschung zu?

- a) Eine beherrschende Stellung kann erst ab einem Marktanteil von 75 Prozent vorliegen, unabhängig von den übrigen Umständen.
- b) Marktanteile sind unerheblich, weil allein die Finanzkraft des Unternehmens den Ausschlag gibt.
- c) Ein Marktanteil von mehr als 25 Prozent begründet eine unwiderlegbare Vermutung der Marktbeherrschung.
- d) Hohe Marktanteile sind ein starkes Indiz; ein Anteil von 50 Prozent lässt vorbehaltlich aussergewöhnlicher Umstände auf eine beherrschende Stellung schliessen.

30. Unter welchen Voraussetzungen kann eine marktbeherrschende Stellung von mehreren Unternehmen gemeinsam eingenommen werden?

- a) Wenn sich die Unternehmen auf dem betreffenden Markt aus wirtschaftlicher Sicht als kollektive Einheit darstellen, was auf wirtschaftlichen Verbindungen oder auf der Struktur eines oligopolistischen Marktes beruhen kann.
- b) Wenn die beteiligten Unternehmen demselben Konzern angehören und einheitlich geleitet werden.
- c) Wenn zwischen den Unternehmen eine nach Art. 101 AEUV verbotene Vereinbarung besteht.
- d) Eine kollektive Marktbeherrschung ist Art. 102 AEUV fremd und nur in der Fusionskontrolle anerkannt.

31. Worin unterscheiden sich Behinderungs- und Ausbeutungsmissbrauch?

- a) Behinderungsmissbrauch betrifft ausschliesslich Preispraktiken, Ausbeutungsmissbrauch ausschliesslich Vertragsbedingungen.
- b) Behinderungsmissbrauch beeinträchtigt insbesondere die Wettbewerbsmöglichkeiten anderer Unternehmen, während Ausbeutungsmissbrauch die unmittelbare Ausnutzung von Kunden oder Lieferanten betrifft.

- c) Behinderungsmissbrauch richtet sich gegen Wettbewerber auf demselben Markt, Ausbeutungsmissbrauch gegen Wettbewerber auf vor- oder nachgelagerten Märkten.
- d) Behinderungsmissbrauch erfasst Verhaltensweisen gegenüber anderen Unternehmen, Ausbeutungsmissbrauch ausschliesslich solche gegenüber Endverbrauchern.

32. Wie ist die behördliche Durchsetzung der Art. 101 und 102 AEUV nach der Verordnung (EG) Nr. 1/2003 ausgestaltet?

- a) Die Kommission entscheidet als einzige Behörde; die nationalen Wettbewerbsbehörden wirken lediglich beratend mit.
- b) Wettbewerbsbeschränkende Vereinbarungen bedürfen zu ihrer Wirksamkeit einer vorherigen Freistellungsentscheidung der Kommission.
- c) Kommission und nationale Wettbewerbsbehörden wenden die Vorschriften parallel an; Art. 101 Abs. 3 AEUV wirkt als Legalausnahme, sodass es keiner vorherigen Genehmigung bedarf.
- d) Die Durchsetzung obliegt ausschliesslich den nationalen Gerichten der Mitgliedstaaten.

33. Welche Funktion erfüllt die private Rechtsdurchsetzung im Wettbewerbsrecht?

- a) Sie ermöglicht den nationalen Gerichten, anstelle der Kommission Geldbussen wegen Verstössen gegen Art. 101 und 102 AEUV zu verhängen.
- b) Sie ermöglicht insbesondere Geschädigten, vor nationalen Gerichten Schadenersatz wegen Verstössen gegen Art. 101 oder 102 AEUV zu verlangen, und ergänzt damit die behördliche Durchsetzung.
- c) Sie ist auf Verstösse gegen Art. 101 AEUV beschränkt, weil Art. 102 AEUV allein dem Schutz der Marktstruktur dient.
- d) Sie ersetzt die Tätigkeit der Kommission und der nationalen Wettbewerbsbehörden, sobald ein privater Kläger ein Verfahren eingeleitet hat.

34. Wann liegt ein Zusammenschluss im Sinne der Fusionskontrollverordnung vor?

- a) Sobald ein Unternehmen Anteile an einem anderen Unternehmen erwirbt, unabhängig vom Umfang der Beteiligung.
- b) Nur bei der Verschmelzung bisher voneinander unabhängiger Unternehmen zu einer einzigen Rechtsperson.

- c) Sobald zwei Unternehmen ihr Marktverhalten dauerhaft aufeinander abstimmen.
- d) Wenn sich die Kontrolle über ein Unternehmen dauerhaft verändert, namentlich durch Verschmelzung oder durch den Erwerb unmittelbarer oder mittelbarer Kontrolle.

35. Welcher Prüfungsgegenstand steht im Zentrum der europäischen Fusionskontrolle nach der Verordnung (EG) Nr. 139/2004?

- a) Ob durch den Zusammenschluss wirksamer Wettbewerb im Binnenmarkt oder in einem wesentlichen Teil desselben erheblich behindert würde.
- b) Ob der Zusammenschluss eine marktbeherrschende Stellung begründet; andere Wettbewerbsbeeinträchtigungen sind unerheblich.
- c) Ob die beteiligten Unternehmen zusammen einen Marktanteil von mehr als 50 Prozent erreichen.
- d) Ob der Zusammenschluss wirtschaftliche Vorteile für Verbraucher und Beschäftigte erwarten lässt.

36. Unter welchen Voraussetzungen wird eine staatliche Beihilfe von Art. 107 Abs. 1 AEUV erfasst?

- a) Eine staatliche Zahlung, ein wirtschaftlicher Vorteil und eine tatsächliche Verdrängung mindestens eines Wettbewerbers.
- b) Eine staatliche Begünstigung, eine diskriminierende Wirkung gegenüber ausländischen Unternehmen und eine Genehmigungspflicht nach Art. 108 AEUV.
- c) Zurechenbarkeit zum Staat und Finanzierung aus staatlichen Mitteln, wirtschaftlicher Vorteil, Selektivität, Wettbewerbsverfälschung sowie Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten.
- d) Eine selektive Begünstigung aus öffentlichen Mitteln, sofern das begünstigte Unternehmen marktbeherrschend ist.

Lösungen

30 a), 31 b), 32 c), 33 b), 34 d), 35 a), 36 c)
 1 d), 2 b), 3 a), 4 c), 5 d), 6 c), 7 a), 8 b), 9 b), 10 d), 11 c), 12 a), 13 c), 14 d), 15 b),
 16 a), 17 d), 18 d), 19 b), 20 a), 21 d), 22 b), 23 a), 24 b), 25 c), 26 a), 27 b), 28 c), 29 d)

**G.
Weitere
Integrations- und
Kooperations-
formen in
Europa**

Inhalt

I.	Europa jenseits der EU	266
II.	Europäische Organisationen ausserhalb des Unionsrahmens	267
	1. Europarat	267
	2. OSZE	268
III.	Wirtschaftliche Integrationsformen	270
	1. EFTA	270
	2. EWR	271
	3. Bilaterale Abkommen Schweiz-EU	272
	4. Handels- und Kooperationsabkommen Vereinigtes Königreich-EU	275
	5. Zollunionen mit der Türkei und europäischen Kleinstaaten	277
IV.	Partnerschafts- und Dialogformate	279
	1. Östliche Partnerschaft	279
	2. Union für den Mittelmeerraum	281
	3. Europäische Politische Gemeinschaft	283
	Wiederholungsfragen	284

I. Europa jenseits der EU

Europäische Integration findet nicht ausschliesslich im Rahmen der Europäischen Union statt. Vielmehr besteht in Europa ein vielfältiges Gefüge unterschiedlicher Organisations-, Integrations- und Kooperationsformen, die sich hinsichtlich ihrer Zielsetzung, ihrer institutionellen Ausgestaltung und ihrer rechtlichen Verbindlichkeit erheblich unterscheiden. Die Europäische Union bildet innerhalb dieses Gefüges die rechtlich und institutionell am stärksten verdichtete Integrationsform. Sie verfügt über eine eigenständige Rechtsordnung, supranationale Institutionen und weitreichende Rechtsetzungsbefugnisse.

Daneben bestehen zahlreiche weitere Formen europäischer Zusammenarbeit, die überwiegend völkerrechtlich oder politisch geprägt sind. Hierzu zählen zunächst eigenständige internationale Organisationen wie der Europarat, der einen gesamteuropäischen Rahmen für Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit schafft, und die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), die der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit und dem politischen Dialog dient. Hinzu treten unterschiedliche Modelle wirtschaftlicher An-

bindung an die Europäische Union. Der Europäische Wirtschaftsraum erstreckt wesentliche Teile des EU-Binnenmarkts auf Island, Liechtenstein und Norwegen und verbindet dies mit der fortlaufenden Übernahme binnenmarktrelevanten Unionsrechts. Die Schweiz nimmt demgegenüber auf der Grundlage sektorieller bilateraler Abkommen an ausgewählten Bereichen des Binnenmarkts teil. Das Vereinigte Königreich ist seit seinem Austritt aus der Union auf der Grundlage eines Freihandels- und Kooperationsabkommens mit ihr verbunden, während die Türkei und einzelne europäische Kleinstaaten durch Zollunionen oder andere besondere Vereinbarungen an die Union angebunden sind. Weitere Formate dienen weniger der Marktintegration als der politischen, wirtschaftlichen oder sektoralen Annäherung. Hierzu zählen insbesondere die Östliche Partnerschaft, die Union für den Mittelmeerraum und die Europäische Politische Gemeinschaft. Sie verdeutlichen, dass europäische Zusammenarbeit in unterschiedlichen institutionellen und rechtlichen Formen stattfindet.

II. Europäische Organisationen ausserhalb des Unionsrahmens

1. Europarat

Der [Europarat](#) ist eine zwischenstaatliche Organisation, die am 5. Mai 1949 gegründet wurde und ihren Sitz in Strassburg hat. Er entstand vor dem Hintergrund der politischen Neuordnung Europas nach dem Zweiten Weltkrieg. Sein Ziel besteht darin, gemeinsame Standards insbesondere in den Bereichen Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit zu entwickeln. Ein wesentliches Instrument seiner Tätigkeit ist der Abschluss völkerrechtlicher Übereinkommen. Der Europarat hat mehr als 200 solcher Verträge ausgearbeitet, zu denen neben der Europäischen Menschenrechtskonvention insbesondere die Europäische Sozialcharta, das Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten und das Budapester Übereinkommen über Computerkriminalität gehören. Einzelne Übereinkommen stehen auch Staaten ausserhalb Europas zum Beitritt offen und haben dadurch über den europäischen Raum hinaus Bedeutung erlangt.

Das wichtigste Vertragswerk des Europarats ist die [Europäische Menschenrechtskonvention \(EMRK\)](#). Sie wurde 1950 zur Unterzeichnung aufgelegt und trat 1953 in Kraft. Die Konvention gewährleistet insbesondere bürgerliche und politische Rechte und ermöglicht Einzelpersonen, die behaupten, durch einen

Vertragsstaat in ihren Konventionsrechten verletzt worden zu sein, nach Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtswegs eine Beschwerde beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) zu erheben. Die Urteile des EGMR sind für die am Verfahren beteiligten Staaten verbindlich. Für ihre Umsetzung sind die verurteilten Staaten verantwortlich; die Durchführung wird nach Art. 46 EMRK vom Ministerkomitee des Europarats überwacht. Der Konventionsmechanismus verbindet damit internationale gerichtliche Kontrolle mit einem zwischenstaatlichen Verfahren zur Sicherung der Urteilsbefolgung.

Die beiden statutarischen Organe des Europarats sind das Ministerkomitee und die Parlamentarische Versammlung. Das Ministerkomitee setzt sich aus den Außenministerinnen und Außenministern der Mitgliedstaaten beziehungsweise ihren ständigen diplomatischen Vertretungen zusammen und ist das Entscheidungsorgan. Die Parlamentarische Versammlung besteht aus Delegationen der nationalen Parlamente. Sie erlässt keine verbindlichen Rechtsakte, dient aber als politisches Beratungs-, Kontroll- und Initiativorgan. Hinzu treten insbesondere der Generalsekretär, der Kongress der Gemeinden und Regionen, der Menschenrechtskommissar sowie zahlreiche fachbezogene Überwachungs- und Beratungsgremien. Der Europarat verfügt anders als die Europäische Union grundsätzlich nicht über supranationale Rechtsetzungsbefugnisse. Seine Standards beruhen überwiegend auf völkerrechtlichen Verträgen, Empfehlungen und besonderen Überwachungsmechanismen. Mit dem EGMR besitzt er jedoch ein Gericht, dessen verbindliche Urteile dem europäischen Menschenrechtsschutz eine aussergewöhnlich hohe rechtliche Wirksamkeit verleihen.

Dem Europarat gehören gegenwärtig 46 Mitgliedstaaten an. Die Russische Föderation, die 1996 beigetreten war, schied infolge des Angriffskriegs gegen die Ukraine am 16. März 2022 aufgrund eines Beschlusses des Ministerkomitees aus der Organisation aus. Ihre Stellung als Vertragspartei der EMRK endete am 16. September 2022; für Konventionsverletzungen, die bis zu diesem Zeitpunkt begangen wurden, bleibt sie grundsätzlich verantwortlich. Alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union gehören zugleich dem Europarat an und sind Vertragsparteien der EMRK. DER in Art. 6 Abs. 2 EUV vorgesehene Beitritt der Europäischen Union selbst zur EMRK steht hingegen weiterhin aus.

2. OSZE

Die [Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa \(OSZE\)](#) ist ein gesamteuropäisches sicherheitspolitisches Kooperationsforum, dessen Wurzeln in der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE)

liegen. Diese wurde in der Entspannungsphase des Kalten Krieges als Forum für den Dialog zwischen Ost und West geschaffen. Von grundlegender Bedeutung war die am 1. August 1975 von 35 Staaten unterzeichnete Schlussakte von Helsinki, welche gemeinsame Prinzipien für Sicherheit, zwischenstaatliche Beziehungen und Menschenrechte dokumentierte. Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts wurde die KSZE schrittweise institutionalisiert und mit Wirkung ab 1995 in Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa umbenannt. Der OSZE gehören 57 Teilnehmerstaaten aus Europa, Zentralasien und Nordamerika an. Anders als der Europarat wurde sie nicht durch einen völkerrechtlichen Gründungsvertrag errichtet. Ihre Grundlagen bestehen vielmehr in einer Reihe politischer Dokumente und Verpflichtungen, die seit der Schlussakte von Helsinki entwickelt wurden. Die Beschlüsse der OSZE sind daher grundsätzlich politisch, nicht aber völkerrechtlich verbindlich. Gleichwohl hat sich die OSZE zu einer dauerhaft institutionalisierten regionalen Sicherheitsorganisation mit eigenen Organen, Einrichtungen und Feldmissionen entwickelt.

Kennzeichnend für die OSZE ist ihr umfassender und kooperativer Sicherheitsbegriff. Sicherheit wird nicht allein militärisch verstanden, sondern auch in ihrer politischen, wirtschaftlichen, ökologischen und menschenrechtlichen Dimension erfasst. Die Tätigkeit der OSZE erstreckt sich dementsprechend insbesondere auf Rüstungskontrolle, Konfliktprävention und Krisenmanagement, vertrauens- und sicherheitsbildende Massnahmen, Wahlbeobachtung, Demokratieförderung, Rechtsstaatlichkeit, Medienfreiheit, Minderheitenschutz sowie wirtschaftliche und ökologische Sicherheitsfragen.

Institutionell wird die OSZE insbesondere durch den jährlich wechselnden Vorsitz, die Gipfeltreffen der Staats- und Regierungschefs, den Ministerrat, den Ständigen Rat, das Forum für Sicherheitskooperation und das Sekretariat getragen. Hinzu kommen spezialisierte Einrichtungen wie das Büro für demokratische Institutionen und Menschenrechte (ODIHR), der Hohe Kommissar für nationale Minderheiten und die Beauftragte oder der Beauftragte für die Freiheit der Medien. Der Ständige Rat mit Sitz in Wien dient als Forum für die laufenden politischen Konsultationen und die operative Tätigkeit der Organisation. Beschlüsse werden grundsätzlich im Konsens aller 57 Teilnehmerstaaten gefasst. Konsens bedeutet dabei, dass kein Teilnehmerstaat der Annahme eines Beschlusses widerspricht. Dieses Prinzip bringt die Gleichberechtigung der Teilnehmerstaaten zum Ausdruck und entspricht dem kooperativen Charakter der OSZE. In Zeiten grundlegender geopolitischer Gegensätze kann es die Handlungsfähigkeit der Organisation jedoch erheblich erschweren.

Die Bedeutung der OSZE liegt heute vor allem darin, dass sie weiterhin ein umfassendes Dialogforum für Fragen der europäischen Sicherheit bildet, dem auch Russland sowie die Vereinigten Staaten und Kanada angehören. Infolge des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine und Blockaden innerhalb der Organisation ist ihre politische Handlungsfähigkeit allerdings erheblich eingeschränkt.

III. Wirtschaftliche Integrationsformen

Neben den politischen und wertbezogenen Kooperationsformen haben sich in Europa verschiedene Modelle wirtschaftlicher Integration herausgebildet. Sie ermöglichen Staaten auch ausserhalb einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union eine unterschiedlich weit reichende wirtschaftliche Zusammenarbeit oder Anbindung an den Binnenmarkt. Die Bandbreite reicht von der Teilnahme am Europäischen Wirtschaftsraum und sektoriellen Marktzugangsabkommen bis hin zu Zollunionen und umfassenden Freihandelsabkommen.

1. EFTA

Die [Europäische Freihandelsassoziation](#) (EFTA) wurde am 4. Januar 1960 durch das [Stockholmer Übereinkommen](#) gegründet. Sie entstand als zwischenstaatliches Gegenmodell zur damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und sollte den freien Handel zwischen ihren Mitgliedstaaten fördern, ohne zugleich eine weitergehende politische Integration nach dem Vorbild der europäischen Gemeinschaften zu begründen. Zu den sieben Gründungsmitgliedern zählten Dänemark, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, die Schweiz und das Vereinigte Königreich. Heute umfasst die EFTA noch Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz. Ziel der EFTA ist die Förderung des freien Handels und der wirtschaftlichen Integration zwischen ihren Mitgliedstaaten sowie die gemeinsame Weiterentwicklung ihrer ausenwirtschaftlichen Beziehungen. Anders als die Europäische Union ist die EFTA jedoch weder eine Zollunion noch eine politische Integrationsgemeinschaft. Ihre Mitgliedstaaten behalten insbesondere ihre handelspolitische Eigenständigkeit gegenüber Drittstaaten, nutzen die EFTA aber zugleich als Plattform für den Abschluss gemeinsamer Freihandelsabkommen mit Staaten ausserhalb der Europäischen Union. Die ursprüngliche Stockholm-Konvention wurde durch die [Vaduz-Konvention von 2001](#) grundlegend modernisiert und an die veränderten wirtschaftlichen Beziehungen innerhalb Europas angepasst.

Institutionell wird die EFTA durch den EFTA-Rat getragen, in dem alle Mitgliedstaaten vertreten sind. Er dient den Mitgliedstaaten als Forum für Konsultationen und fasst die für die Durchführung und Weiterentwicklung der EFTA-Konvention erforderlichen Beschlüsse. Unterstützt wird er durch das EFTA-Sekretariat, das Standorte in Genf, Brüssel und Luxemburg unterhält. Der Genfer Standort befasst sich vor allem mit der EFTA-Konvention und den Freihandelsbeziehungen zu Drittstaaten, während die Tätigkeiten in Brüssel und Luxemburg insbesondere den Europäischen Wirtschaftsraum sowie die Zusammenarbeit mit den hierfür zuständigen Institutionen betreffen.

Von der EFTA als Organisation ist ihre Funktion innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) zu unterscheiden. Am EWR nehmen nur Island, Liechtenstein und Norwegen teil, nicht aber die Schweiz. Für diese drei Staaten bestehen mit der [EFTA-Überwachungsbehörde](#) und dem [EFTA-Gerichtshof](#) besondere Einrichtungen, die die Einhaltung und einheitliche Anwendung des EWR-Rechts sichern. Sie sind nicht allgemeine Organe der EFTA, sondern Bestandteile der institutionellen EFTA-Säule des EWR. Die heutige Bedeutung der EFTA liegt damit in zwei unterschiedlichen Funktionen. Einerseits bildet sie den institutionellen Rahmen für die wirtschaftliche Zusammenarbeit und die gemeinsamen Freihandelsbeziehungen ihrer vier Mitgliedstaaten. Andererseits nimmt sie Aufgaben im Zusammenhang mit der Beteiligung Islands, Liechtensteins und Norwegens am EWR wahr. Die EFTA stellt somit ein flexibles Modell wirtschaftlicher Integration dar, das auf zwischenstaatlicher Kooperation beruht und auf eine eigenständige supranationale Rechtsordnung verzichtet.

2. EWR

Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) wurde durch das 1992 unterzeichnete [EWR-Abkommen](#) geschaffen, das am 1. Januar 1994 in Kraft trat. Er verbindet die Mitgliedstaaten der Europäischen Union mit den drei EFTA-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen zu einem gemeinsamen Wirtschaftsraum. Sein Ziel besteht darin, den Binnenmarkt der Europäischen Union auf diese Staaten auszudehnen und insbesondere den freien Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital zu gewährleisten. Zu diesem Zweck gilt ein wesentlicher Teil des binnenmarktrelevanten Unionsrechts auch in den EWR-Staaten. Neue einschlägige Rechtsakte der Europäischen Union werden jedoch nicht automatisch Bestandteil des EWR-Rechts. Ihre Übernahme erfolgt vielmehr durch Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses, mit denen die Anhänge und Protokolle des EWR-Abkommens angepasst werden. Soweit

dies nach dem innerstaatlichen Recht erforderlich ist, müssen die betreffenden Rechtsakte anschliessend von den EWR-EFTA-Staaten umgesetzt werden.

Institutionell ist der EWR durch ein Zwei-Säulen-System geprägt. Die politische Steuerung und die laufende Weiterentwicklung des Abkommens obliegen vor allem dem EWR-Rat und dem Gemeinsamen EWR-Ausschuss. Auf Seiten der EWR-EFTA-Staaten überwachen die EFTA-Überwachungsbehörde und der EFTA-Gerichtshof die Einhaltung der übernommenen Verpflichtungen. Auf Unionsseite nehmen die Europäische Kommission und der Gerichtshof der Europäischen Union diese Aufgabe wahr. Damit verfügt der EWR über ein eigenständiges institutionelles Gefüge, das auf die möglichst parallele Anwendung des Binnenmarktrechts in der Europäischen Union und in den teilnehmenden EFTA-Staaten ausgerichtet ist.

Der EWR ermöglicht damit eine weitreichende wirtschaftliche Integration unterhalb der Schwelle einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Die EWR-EFTA-Staaten nehmen am Binnenmarkt teil, sind jedoch nicht in den Organen der Union vertreten und verfügen bei der Annahme neuer Unionsrechtsakte über keine Mitentscheidungsrechte. Sie können zwar in den vorbereitenden Phasen der Rechtsetzung an der fachlichen Willensbildung mitwirken, entscheiden über die Rechtsakte selbst aber nicht mit. Der EWR gilt damit als das am weitesten entwickelte Modell wirtschaftlicher Integration ausserhalb der Europäischen Union. Anders als Island, Liechtenstein und Norwegen nimmt die Schweiz nicht am EWR teil. Nachdem das Schweizer Stimmvolk den Beitritt in der Abstimmung vom 6. Dezember 1992 abgelehnt hatte, setzte die Schweiz stattdessen auf eine sektorielle Anbindung an die Europäische Union durch bilaterale Abkommen.

3. Bilaterale Abkommen Schweiz-EU

Die Schweiz nimmt innerhalb der europäischen Integrationsordnung eine Sonderstellung ein. Sie ist weder Mitglied der Europäischen Union noch Teil des Europäischen Wirtschaftsraums, unterhält mit der Union jedoch enge und vielschichtige Beziehungen. Diese beruhen auf dem sogenannten bilateralen Weg, der darauf abzielt, in ausgewählten Politikbereichen eine vertraglich geregelte Zusammenarbeit und teilweise Marktintegration zu ermöglichen, ohne sich institutionell in die supranationale Ordnung der Europäischen Union einzufügen. Die Beziehungen Schweiz-EU sind damit Ausdruck eines Modells selektiver und sektorieller Integration, das im europäischen Vergleich weitgehend singulär ist.

Historisch erklärt sich dieser Sonderweg aus der schweizerischen Zurückhaltung gegenüber supranationaler Integration. Zwar war die Schweiz früh in wirtschaftliche Kooperationsformen Europas eingebunden und gehörte 1960 zu den Gründungsmitgliedern der EFTA. Eine Beteiligung an den europäischen Gemeinschaften unterblieb bis heute, insbesondere aus Gründen der Souveränitätswahrung und der Neutralitätspolitik. Eine Zäsur stellte die Abstimmung vom 6. Dezember 1992 über den Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum dar, die vom Schweizer Stimmvolk knapp abgelehnt wurde. In der Folge verzichtete die Schweiz auf eine institutionell weitergehende Integration und setzte stattdessen auf den Ausbau bilateraler Beziehungen mit der Europäischen Union.

Rechtlich beruhen diese Beziehungen auf einem dichten Netz von über hundert Abkommen, unter denen das [Freihandelsabkommen von 1972](#) sowie die [Vertragspakete der Bilateralen I \(1999\) und Bilateralen II \(2004\)](#) besonders hervorzuheben sind. Die sieben Abkommen der Bilateralen I betreffen die Personenfreizügigkeit, die gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen, das öffentliche Beschaffungswesen, den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen, den Landverkehr, den Luftverkehr und die Forschungszusammenarbeit. Sie sind durch eine sogenannte Guillotine-Klausel rechtlich miteinander verknüpft: Wird eines der Abkommen beendet, treten grundsätzlich auch die übrigen ausser Kraft. Die Bilateralen II erweiterten die Zusammenarbeit insbesondere auf Schengen und Dublin, die Besteuerung von Zinserträgen, die Betrugsbekämpfung, verarbeitete Landwirtschaftserzeugnisse, Statistik, Umwelt, MEDIA und die Ruhegehälter früherer EU-Bediensteter mit Wohnsitz in der Schweiz. Anders als die Bilateralen I bilden sie kein rechtlich miteinander verknüpftes Gesamtpaket. Von besonderer integrationspolitischer Bedeutung ist die Assoziierung der Schweiz an Schengen und Dublin, durch die sie an der europäischen Zusammenarbeit in den Bereichen Grenzen, Visa, Polizei, Justiz und Asyl teilnimmt.

Kennzeichnend für den bilateralen Weg ist seine sektorspezifische und weitgehend statische Struktur. Die einzelnen Abkommen beruhen grundsätzlich auf völkerrechtlichen Verträgen, die jeweils eigenständig funktionieren und in institutioneller Hinsicht keinem einheitlichen System unterstellt sind. Zwar enthalten zahlreiche Abkommen Verweise auf unionsrechtliche Regelungen, doch besteht ausserhalb besonders integrationsnaher Bereiche wie Schengen und Dublin grundsätzlich keine allgemeine Pflicht zur dynamischen Übernahme neuer Rechtsentwicklungen der Europäischen Union. Anpassungen erfolgen vielmehr typischerweise durch politische Verständigung und Beschlüsse der jeweils eingesetzten Gemischten Ausschüsse. Damit wahrt die

Schweiz formal ihre rechtliche und politische Autonomie, nimmt aber zugleich in Kauf, dass sich ihre Beteiligung am Binnenmarkt nur begrenzt weiterentwickeln lässt.

Ergänzt wird die vertragliche Integration dadurch, dass sich die schweizerische Rechtsetzung auch ausserhalb bilateraler Verpflichtungen vielfach am EU-Recht orientiert. Im Gesetzgebungsprozess wird regelmässig geprüft, wie sich neue Regelungen zum Recht der Europäischen Union verhalten. In verschiedenen Bereichen werden unionsrechtliche Lösungen zudem freiwillig in das schweizerische Recht übernommen («autonomer Nachvollzug»), insbesondere um regulatorische Unterschiede und daraus entstehende Handelshemmnisse zu begrenzen.

Unabhängig davon weist das bilaterale Vertragsgefüge strukturelle Schwächen auf. Es ist komplex, fragmentiert und institutionell nur begrenzt kohärent. Zudem führt die überwiegend statische Ausgestaltung vieler Abkommen dazu, dass ihre Anpassung an die dynamische Entwicklung des Unionsrechts zunehmend schwierig wird. Aus Sicht der Europäischen Union ist das Modell deshalb seit längerem reformbedürftig, weil es den Zugang der Schweiz zu wichtigen Teilen des Binnenmarkts ermöglicht, ohne einen einheitlichen institutionellen Rahmen für Rechtsübernahme, Auslegung, Überwachung und Streitbeilegung zu schaffen. Diese Problematik stand bereits im Zentrum des Institutionellen Rahmenabkommens, dessen Verhandlungen der Bundesrat im Mai 2021 abbrach.

Seit 2022 wurden die Beziehungen auf neuer Grundlage weiterentwickelt. Nach einer Phase von Sondierungsgesprächen nahmen die Schweiz und die Europäische Union im März 2024 formell Verhandlungen über ein neues Gesamtpaket auf. Dieses folgt einem sogenannten Paketansatz und zielt darauf ab, den bilateralen Weg zu stabilisieren und in ausgewählten Bereichen weiterzuentwickeln. Vorgesehen sind insbesondere die Aktualisierung der fünf bestehenden Binnenmarktabkommen (Personenfreizügigkeit, Landverkehr, Luftverkehr, technische Handelshemmnisse und Landwirtschaft), der Abschluss neuer sektorieller Abkommen in den Bereichen Strom und Lebensmittelsicherheit. Dazu sollen ein Kooperationsabkommen im Gesundheitsbereich treten sowie institutionelle Lösungen zur dynamischen Rechtsübernahme, Streitbeilegung und einheitlicheren Auslegung gefunden werden. Bei Streitigkeiten soll grundsätzlich ein Schiedsgericht zuständig sein, das bei Fragen der Auslegung des Unionsrechts den Gerichtshof der Europäischen Union anrufen muss. Anders als beim früheren institutionellen Rahmenabkommen sollen diese Elemente jedoch nicht horizontal in einem einzigen Dachabkommen,

sondern sektoriell in den einzelnen Marktzugangsabkommen verankert werden.

Die Verhandlungen wurden Ende 2024 materiell abgeschlossen; die Abkommen und Protokolle wurden im Mai 2025 paraphiert und im Juni 2025 vom Bundesrat gutgeheissen. Ein erster Teil des Pakets, das Abkommen über die Teilnahme der Schweiz an bestimmten EU-Programmen, wurde am 10. November 2025 unterzeichnet; es ermöglicht die rückwirkende Assoziierung der Schweiz an Horizon Europe, das Euratom-Programm und das Digital Europe-Programme mit Wirkung ab Anfang 2025. Die übrigen Abkommen des Pakets Schweiz-EU wurden am 2. März 2026 in Brüssel unterzeichnet. Am 13. März 2026 verabschiedete der Bundesrat die [Botschaft](#) zum Paket «Stabilisierung und Weiterentwicklung der Beziehungen Schweiz-EU (Bilaterale III)» zuhanden des Parlaments. Damit befindet sich das Projekt in der parlamentarischen Phase. Eine Volksabstimmung wird frühestens nach den eidgenössischen Wahlen vom Herbst 2027 erwartet.

4. Handels- und Kooperationsabkommen Vereinigtes Königreich-EU

Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union hat sich erstmals ein Mitgliedstaat auf der Grundlage von [Art. 50 EUV](#) aus der Union zurückgezogen. Nach dem Referendum vom 23. Juni 2016 schied das Vereinigte Königreich am 31. Januar 2020 aus der Union aus; bis Ende 2020 galt eine Übergangsphase, während der das Unionsrecht weiterhin Anwendung fand. Seither ist das Vereinigte Königreich Drittstaat, dessen Beziehungen zur Union auf einem eigenständigen Vertragsgefüge beruhen. Grundlage des Austritts ist das am 1. Februar 2020 in Kraft getretene [Austrittsabkommen](#). Es regelt namentlich die Rechte der vom Austritt betroffenen Unionsbürger und britischen Staatsangehörigen, die finanziellen Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs sowie den besonderen Status Nordirlands. Um eine harte Grenze auf der irischen Insel zu vermeiden, bleibt Nordirland im Bereich des Warenverkehrs an unionsrechtliche Vorschriften gebunden. Die praktische Umsetzung dieser Sonderordnung erwies sich als konfliktreich und wurde 2023 durch das [Windsor Framework](#) neu geordnet, das die Warenkontrollen differenziert und der Nordirland-Versammlung mit der sogenannten Stormont-Bremse ein Einspruchsinstrument gegen neue Unionsrechtsakte einräumt.

Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich werden seit dem Ende der Übergangsphase vor allem durch das

Handels- und Kooperationsabkommen (Trade and Cooperation Agreement, TCA) bestimmt. Es wurde am 30. Dezember 2020 unterzeichnet, seit dem 1. Januar 2021 vorläufig angewendet und trat am 1. Mai 2021 endgültig in Kraft. Das Abkommen umfasst neben dem Waren- und Dienstleistungshandel unter anderem Investitionen, den digitalen Handel, das öffentliche Beschaffungswesen, Verkehr, Energie, Fischerei, die Koordinierung der sozialen Sicherheit sowie die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen. Das TCA gewährleistet für Waren, welche die vereinbarten Ursprungsregeln erfüllen, grundsätzlich Zoll- und Kontingentfreiheit. Es begründet jedoch weder eine Zollunion noch eine Teilnahme des Vereinigten Königreichs am Binnenmarkt. Im Warenverkehr bestehen deshalb Zollförmlichkeiten, Ursprungsnachweise und regulatorische Kontrollen; eine gegenseitige Anerkennung von Produktstandards und Konformitätsbewertungen ist nicht vorgesehen, sodass Waren für beide Märkte doppelt zertifiziert werden müssen. Für Dienstleistungen, insbesondere Finanzdienstleistungen, vermittelt das Abkommen nur begrenzte Marktzugangsrechte; Entscheidungen über die Gleichwertigkeit britischer Finanzmarktregelungen trifft die Europäische Union grundsätzlich einseitig. Auch die Personenfreizügigkeit wurde nicht fortgeführt. Der Marktzugang wird durch Bestimmungen zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen flankiert. Sie betreffen unter anderem staatliche Beihilfen, Arbeits- und Sozialstandards, Umwelt- und Klimaschutz sowie steuerliche Transparenz.

Institutionell stützt sich das Abkommen auf einen Partnerschaftsrat und mehrere Fachausschüsse. Streitigkeiten werden grundsätzlich im Rahmen eines zwischenstaatlichen Konsultations- und Schiedsverfahrens beigelegt. Eine allgemeine Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union besteht im Rahmen des TCA nicht. Davon zu unterscheiden sind seine weiterhin bestehenden Befugnisse im Zusammenhang mit dem Austrittsabkommen und den besonderen Regelungen für Nordirland.

Das Verhältnis des Vereinigten Königreichs zur Union weist damit eine geringere Integrationsdichte auf als der EWR oder die sektoriellen Marktzugangsabkommen der Schweiz. Während das Vereinigte Königreich mit dem TCA auf regulatorische Eigenständigkeit unter Inkaufnahme eines beschränkteren Marktzugangs setzt, beruht der schweizerische Ansatz auf einer sektoriellen Beteiligung am Binnenmarkt und einer entsprechend stärkeren Angleichung an das Unionsrecht. Mit dem Paket Bilaterale III würde dieser Unterschied weiter akzentuiert, da für die erfassten Binnenmarktabkommen insbesondere eine dynamische Rechtsübernahme vorgesehen ist. Der Brexit zeigt zugleich, dass der Austritt aus einer supranationalen Integrationsordnung nicht zu einer einfachen Rückkehr zu ungebundener staatlicher Autonomie führt, sondern

ein komplexes Gefüge neuer vertraglicher Beziehungen erforderlich machen kann.

Seit 2025 ist indes eine politische Wiederannäherung zu beobachten. Beim ersten EU-UK-Gipfeltreffen am 19. Mai 2025 vereinbarten beide Seiten eine strategische Partnerschaft und schlossen eine Sicherheits- und Verteidigungspartnerschaft. Zugleich verständigten sie sich darauf, Verhandlungen unter anderem über Erleichterungen im Agrar- und Lebensmittelhandel, die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme, die Beteiligung des Vereinigten Königreichs am europäischen Strommarkt, ein Jugendmobilitätsprogramm und eine mögliche Assoziierung an Erasmus+ zu führen. Die gegenseitigen Fischereirechte wurden bis zum 30. Juni 2038 verlängert. Diese Vorhaben ergänzen das bestehende Vertragsgefüge, führen das Vereinigte Königreich aber nicht in den Binnenmarkt oder die Zollunion zurück. Der Rat erteilte im November 2025 Verhandlungsmandate für Abkommen über Agrar- und Lebensmittelprodukte sowie die Verknüpfung der Emissionshandelssysteme und im März 2026 für Verhandlungen über den Strommarkt und einen britischen Beitrag zur Kohäsionspolitik; zugleich billigte er eine Teilnahme des Vereinigten Königreichs an Erasmus+ für das Jahr 2027. Die Beziehungen befinden sich daher weiterhin in der Entwicklung.

5. Zollunionen mit der Türkei und europäischen Kleinstaaten

Eine eigenständige Form wirtschaftlicher Integration unterhalb der Binnenmarktteilnahme bildet die Zollunion zwischen der Europäischen Union und der Türkei. Ihre Grundlage ist das [Assoziierungsabkommen von Ankara](#) aus dem Jahr 1963. Die abschliessende Phase der Zollunion wurde durch den [Beschluss Nr. 1/95 des Assoziationsrats](#) verwirklicht und trat am 1. Januar 1996 in Kraft. Die Zollunion erfasst grundsätzlich alle gewerblichen Waren. Für landwirtschaftliche Erzeugnisse sowie für Kohle- und Stahlerzeugnisse gelten demgegenüber besondere Präferenzregelungen. Im Anwendungsbereich der Zollunion wurden Zölle und mengenmässige Beschränkungen beseitigt. Zugleich ist die Türkei verpflichtet, insbesondere ihren Zolllarif, ihre Handelspolitik, ihr Wettbewerbsrecht, den Schutz des geistigen Eigentums und ihre technischen Vorschriften an die entsprechenden Regelungen der Union anzugleichen. Die Zollunion weist eine strukturelle Asymmetrie auf. So muss sich die Türkei in den erfassten Bereichen an der Handelspolitik und den einschlägigen Vorschriften der Union orientieren, ist an deren Ausarbeitung jedoch nicht beteiligt. Eine von der Kommission bereits 2016 vorgeschlagene Moder-

nisierung und Ausweitung der Zollunion auf weitere Bereiche ist bislang nicht verwirklicht worden, da der Rat noch kein Verhandlungsmandat erteilt hat. Auch die Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, die 2005 aufgenommen wurden, befinden sich aufgrund der schwierigen politischen Rahmenbedingungen seit 2018 faktisch im Stillstand.

Besondere wirtschaftliche Anbindungen bestehen auch im Verhältnis zu den europäischen Kleinstaaten. [Andorra](#) ist durch ein Zollunionsabkommen von 1990, das seit 1991 in Kraft ist, mit der Europäischen Union verbunden. Es erfasst im Wesentlichen gewerbliche Waren. Zwischen der Union und [San Marino](#) besteht ebenfalls eine Zollunion; sie umfasst grundsätzlich alle Waren mit Ausnahme von Kohle- und Stahlerzeugnissen. Monaco wird für [zoll-, mehrwertsteuer- und verbrauchsteuerrechtliche](#) Zwecke wie französisches Hoheitsgebiet behandelt. [Andorra](#), [Monaco](#), [San Marino](#) und die [Vatikanstadt](#) verwenden den Euro aufgrund besonderer Währungsvereinbarungen mit der Europäischen Union als offizielle Währung. Diese Vereinbarungen berechtigen die Staaten auch zur Ausgabe begrenzter Mengen eigener Euromünzen, ohne dass sie dadurch dem Euro-Währungsgebiet angehören.

Um Andorra, Monaco und San Marino eine weitergehende Teilnahme am Binnenmarkt zu ermöglichen, nahm die Kommission 2015 auf der Grundlage der vom Rat im Dezember 2014 angenommenen Verhandlungsrichtlinien Verhandlungen über ein umfassendes Assoziierungsabkommen auf. Im September 2023 setzten Monaco und die Kommission die Verhandlungen aus, weil sich die Verhandlungsrichtlinien nicht mit dem monegassischen Anliegen vereinbaren ließen, die Lebens-, Arbeits- und Wohnbedingungen der eigenen Staatsangehörigen unverändert zu erhalten. Mit Andorra und San Marino wurden die Verhandlungen indes im Dezember 2023 abgeschlossen. Das ausgehandelte Abkommen sieht die Teilnahme beider Staaten an einem homogenen erweiterten Binnenmarkt unter gleichen Wettbewerbsbedingungen und grundsätzlich nach denselben Regeln wie in der Union vor; Andorra und San Marino sind dabei jeweils eigenständige Vertragspartei. Für Finanzdienstleistungen wird der Marktzugang schrittweise gewährt und von einer Prüfung der Regulierungs- und Aufsichtsrahmen beider Staaten abhängig gemacht, an der die Europäischen Aufsichtsbehörden mitwirken. Daneben schafft das Abkommen einen Rahmen für die Zusammenarbeit in weiteren Politikbereichen, etwa in Forschung und Entwicklung, Bildung, Sozialpolitik, Umwelt, Verbraucherschutz und Kultur.

Der Rat genehmigte am [16. Juli 2026](#) die Unterzeichnung und die vorläufige Anwendung des Abkommens. Da es sich um ein gemischtes Abkommen handelt, ist zunächst eine Vorabunterzeichnung durch die Mitgliedstaaten vorgesehen;

diese soll im September 2026 erfolgen. Anschliessend unterzeichnet die Kommission das Abkommen im Namen der Union. Danach bedarf das Abkommen der Zustimmung des Europäischen Parlaments, bevor der Rat den Abschluss für die Union förmlich beschliesst ([Art. 218 Abs. 6 lit. a Ziff. i AEUV](#)). Für das vollständige Inkrafttreten müssen zudem die Mitgliedstaaten sowie Andorra und San Marino ihre jeweiligen Ratifikations- bzw. Genehmigungsverfahren abschliessen.

IV. Partnerschafts- und Dialogformate

Über die engeren Formen wirtschaftlicher Integration hinaus haben sich in Europa unterschiedliche Partnerschafts- und Dialogformate entwickelt. Sie dienen der politischen Annäherung, der regionalen Zusammenarbeit und der Abstimmung mit Drittstaaten, können aber zugleich Elemente wirtschaftlicher und regulatorischer Integration umfassen. Als solche begründen sie weder eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union noch eine umfassende Teilnahme am Binnenmarkt. Ihre rechtliche und institutionelle Ausgestaltung reicht von vertraglich geprägten Partnerschafts- und Assoziierungsbeziehungen bis hin zu informellen politischen Dialogforen.

1. Östliche Partnerschaft

Die [Östliche Partnerschaft](#) ist ein im Jahr 2009 geschaffenes Kooperationsformat der Europäischen Union, ihrer Mitgliedstaaten und der ursprünglich sechs osteuropäischen Partnerländer Armenien, Aserbaidshan, Belarus, Georgien, Moldau und Ukraine. Sie bildet die östliche Dimension der Europäischen Nachbarschaftspolitik und dient der Vertiefung der politischen und wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und diesen Staaten. Zugleich soll sie Reformprozesse in den Partnerländern fördern und einen Rahmen für differenzierte Annäherung an die Europäische Union schaffen. Belarus hat seine Teilnahme allerdings mit Wirkung vom 28. Juni 2021 ausgesetzt, sodass das Format heute faktisch mit fünf aktiven Partnerstaaten fortbesteht.

Die Östliche Partnerschaft unterscheidet sich von den zuvor behandelten Formen wirtschaftlicher Integration dadurch, dass sie keine einheitliche oder institutionell abgesicherte Teilnahme am Binnenmarkt begründet. Sie ist vielmehr ein flexibler Annäherungsrahmen und fördert die Zusammenarbeit in den Bereichen Institutionen und Staatsführung, wirtschaftliche Entwicklung, Konnektivität, Energie, Verkehr, Mobilität, digitale Transformation und ge-

sellschaftliche Resilienz. Zentraler Gegenstand der Östlichen Partnerschaft sind Assoziierungs-, Partnerschafts- und Kooperationsabkommen. Diese sollen die Partnerstaaten durch politischen Dialog, institutionelle Zusammenarbeit und schrittweise Rechtsangleichung an das Unionsrecht näher an die EU heranführen. Besonders weit reichen die Assoziierungsabkommen mit der [Ukraine](#), [Moldau](#) und [Georgien](#), die einem weitgehend einheitlichen Strukturmodell folgen. Sie begründen eine politische Assoziation und zielen zugleich auf eine schrittweise wirtschaftliche Annäherung an den Binnenmarkt der EU, namentlich durch die Errichtung einer vertieften und umfassenden Freihandelszone (Deep and Comprehensive Free Trade Area, DCFTA) und eine umfangreiche Übernahme unionsrechtlicher Standards. Diese Abkommen gehen deutlich über klassische Freihandelsbeziehungen hinaus. Sie erfassen neben Handel und wirtschaftlicher Zusammenarbeit auch Bereiche wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Justiz und Inneres, Energie, Verkehr, öffentliche Auftragsvergabe, Wettbewerb, Umwelt, digitale Regulierung sowie Elemente der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Damit begründen sie kein Modell gleichberechtigter Binnenmarktteilnahme wie der EWR, wohl aber eine sektoriell angelegte Form der Integration.

Eine Sonderstellung nimmt Armenien ein. Wegen seiner gleichzeitigen Mitgliedschaft in der Eurasischen Wirtschaftsunion kam für Armenien kein Assoziierungsabkommen mit DCFTA nach dem Vorbild der Ukraine, Moldaus oder Georgiens in Betracht. Stattdessen schlossen die EU und Armenien das [Abkommen über eine umfassende und verstärkte Partnerschaft](#) (Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement, CEPA), das seit dem 1. März 2021 vollständig in Kraft ist. Dieses Abkommen zielt ebenfalls auf eine vertiefte politische und wirtschaftliche Partnerschaft, auf Rechtsangleichung, institutionelle Kooperation und sektoruelle Zusammenarbeit, vermeidet jedoch bewusst jene Elemente, die mit Armeniens Bindungen innerhalb der Eurasischen Wirtschaftsunion unvereinbar wären. Aserbaidshan und, bis zur Aussetzung seiner Teilnahme, auch Belarus waren demgegenüber deutlich weniger tief in das Annäherungsprogramm eingebunden.

Die Östliche Partnerschaft war damit von Anfang an kein einheitliches Integrationsmodell, sondern ein differenziertes Format, das den unterschiedlichen politischen, wirtschaftlichen und geopolitischen Ausgangslagen der Partnerstaaten Rechnung trägt. Ihre weitere Entwicklung wurde dabei zunehmend auch durch das Verhältnis zu Russland geprägt. Bereits die Konflikte seit 2014 und in besonderem Masse der russische Angriff auf die Ukraine seit 2022 verstärkten die sicherheitspolitische Dimension der europäischen Nachbarschaftspolitik und beschleunigten die Annäherung einzelner Partnerstaaten an

die Europäische Union. Zugleich entwickelten sich die Partner in unterschiedliche Richtungen: Belarus setzte seine Teilnahme an der Östlichen Partnerschaft aus und rückte enger an Russland, während insbesondere die Ukraine und Moldau ihre Beziehungen zur Europäischen Union erheblich vertieften.

Inhaltlich verfolgt die Östliche Partnerschaft seit ihrer Neuausrichtung nach 2020 insbesondere die Stärkung widerstandsfähiger und nachhaltiger Volkswirtschaften, rechenschaftspflichtiger Institutionen und der Rechtsstaatlichkeit sowie Fortschritte bei ökologischer Transformation, Digitalisierung und gesellschaftlicher Teilhabe. Der Beitrittskandidatenstatus der Ukraine und der Republik Moldau seit Juni 2022 sowie Georgiens seit Dezember 2023 hat die Funktion der Östlichen Partnerschaft jedoch grundlegend verändert. Für diese Staaten bildet die Assoziierung nicht mehr den Endpunkt der Annäherung, sondern steht neben dem Erweiterungsprozess der Europäischen Union. Mit der Ukraine und der Republik Moldau wurden die Beitrittsverhandlungen im Juni 2024 formal eröffnet; substanziell begannen sie allerdings erst im Juni 2026, nachdem Ungarn seine Blockade aufgegeben hatte. Der georgische Beitrittsprozess ist demgegenüber nach der Feststellung des Europäischen Rates vom 27. Juni 2024 ([Schlussfolgerungen, EUCO 15/24, Nr. 36](#)) infolge des zunehmend autoritären und EU-kritischen Kurses der Regierungspartei Georgischer Traum de facto zum Stillstand gekommen.

2. Union für den Mittelmeerraum

Die [Union für den Mittelmeerraum \(UfM\)](#) ist ein regionales Kooperationsformat zwischen der Europäischen Union, ihren Mitgliedstaaten und den Staaten des südlichen und östlichen Mittelmeerraums. Sie geht auf die Europa-Mittelmeer-Partnerschaft («Barcelona-Prozess») von 1995 zurück, die auf eine Vertiefung der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenarbeit im Mittelmeerraum gerichtet war. Im Jahr 2008 wurde dieser Ansatz institutionell neu gefasst und in die Union für den Mittelmeerraum überführt. Diese ist heute eine zwischenstaatliche euro-mediterrane Organisation mit eigenem Sekretariat in Barcelona, die den politischen Dialog fördern und konkrete regionale Kooperationsprojekte unterstützen soll. Die UfM bringt die 27 Mitgliedstaaten der EU und 16 Mittelmeerpartner zusammen. Dazu zählen Ägypten, Albanien, Algerien, Bosnien und Herzegowina, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Mauretanien, Monaco, Montenegro, Nordmazedonien, Palästina, Syrien, Tunesien und die Türkei; Libyen besitzt Beobachterstatus. Nordmazedonien trat der UfM im Jahr 2022 bei. Syrien ist zwar formal weiterhin Mitglied, seine Teilnahme ist jedoch seit 2011 suspendiert.

Anders als die Östliche Partnerschaft ist die UfM nicht primär auf rechtliche Annäherung an das Unionsrecht oder auf eine abgestufte Binnenmarktintegration ausgerichtet. Ihr Schwerpunkt liegt vielmehr auf regionaler Kooperation, Dialog und der Förderung sektoraler Projekte. Inhaltlich befasst sie sich insbesondere mit Bereichen wie wirtschaftlicher Entwicklung und Beschäftigung, Umwelt und Klima, Energie, Verkehr und urbaner Entwicklung, Wasser, Migration, Bildung, Jugend, Geschlechtergleichstellung sowie sozialer und wirtschaftlicher Resilienz. Die institutionelle Ausgestaltung beruht auf dem Grundsatz der gemeinsamen Verantwortung beider Seiten des Mittelmeerraums. Ausdruck hiervon ist die Doppelpresidentschaft, die von der Europäischen Union und Jordanien wahrgenommen wird. Die politischen Prioritäten werden vor allem durch Treffen der Aussenminister, sektorielle Ministerkonferenzen und Zusammenkünfte hoher Beamter festgelegt. Das Sekretariat unterstützt die politische Zusammenarbeit, koordiniert regionale Initiativen und fördert konkrete Projekte. Einen wichtigen Orientierungsrahmen bildet die im Jahr 2017 verabschiedete UfM-Roadmap, welche die Stärkung des politischen Dialogs, die Förderung regionaler Integration und die Unterstützung konkreter Projekte in den Mittelpunkt stellt.

Die praktische Bedeutung der UfM bleibt angesichts der politischen Konflikte und der grossen Unterschiede zwischen ihren Mitgliedstaaten begrenzt. Ihre Funktion liegt weniger in rechtlicher Integration als darin, einen dauerhaften regionalen Gesprächsrahmen bereitzustellen und sektorielle Zusammenarbeit auch zwischen Staaten zu ermöglichen, deren politische Beziehungen teilweise stark belastet sind. Sie bildet damit vor allem ein Forum politischer Koordination und projektbezogener Kooperation im euro-mediterranen Raum. Vor diesem Hintergrund erhielt die euro-mediterrane Zusammenarbeit im Jahr 2025 mit dem von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst entwickelten „Pakt für den Mittelmeerraum ([JOIN\(2025\) 26](#)) einen neuen strategischen Rahmen. Dieser wurde im November 2025 politisch gebilligt und anlässlich des 30. Jahrestags der Erklärung von Barcelona gemeinsam mit den südlichen Mittelmeerpartnern lanciert. Er zielt auf die Schaffung eines «Gemeinsamen Mittelmeerraums» und konzentriert sich auf wirtschaftliche Entwicklung und Investitionen, Jugend, Bildung und Mobilität, saubere Energie, Klima und Wasser, digitale Innovation sowie Sicherheit und Migrationssteuerung.

3. Europäische Politische Gemeinschaft

Die Europäische Politische Gemeinschaft (EPG) ist ein 2022 geschaffenes informelles Dialogformat, das die Staats- und Regierungschefs europäischer Staaten zu Beratungen über gemeinsame politische und sicherheitspolitische Herausforderungen zusammenführt. Sie entstand vor dem Hintergrund des russischen Angriffskriegs gegen die Ukraine. Das erste Treffen fand am 6. Oktober 2022 in Prag statt. Ziel der EPG ist es, den politischen Dialog und die Zusammenarbeit zu fördern sowie Sicherheit, Stabilität und Wohlstand auf dem europäischen Kontinent zu stärken. Die EPG ist weder eine internationale Organisation noch ein vertraglich begründetes Integrationssystem. Sie verfügt über keine eigene Rechtspersönlichkeit und erlässt keine verbindlichen Rechtsakte. Vielmehr handelt es sich um eine Plattform für politische Abstimmung, die bestehende Organisationen, Strukturen und Prozesse nicht ersetzen soll. Auch eine Übernahme oder Angleichung von Recht ist mit der Teilnahme nicht verbunden. An den Treffen nehmen neben den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zahlreiche weitere europäische Staaten teil, darunter Beitrittskandidaten, EFTA-Staaten, das Vereinigte Königreich und weitere europäische Kleinstaaten. Die EPG ermöglicht damit einen politischen Austausch zwischen Staaten mit sehr unterschiedlichen Beziehungen zur Europäischen Union. Anders als die Erweiterungs- und Nachbarschaftspolitik vermittelt sie jedoch weder eine Beitrittsperspektive noch einen besonderen rechtlichen Status gegenüber der Union.

Inhaltlich befassen sich die Gipfeltreffen vor allem mit geopolitischer Stabilität, Energieversorgung, wirtschaftlicher Resilienz, Migration und grenzüberschreitender Konnektivität. Neben den gemeinsamen Beratungen bieten sie Raum für bilaterale und kleinere multilaterale Gespräche. Die Treffen werden von wechselnden Gastgeberstaaten ausgerichtet und finden ungefähr halbjährlich statt. Beim achten Gipfeltreffen am 4. Mai 2026 in Jerewan standen insbesondere die demokratische Resilienz, die wirtschaftliche und infrastrukturelle Vernetzung sowie die Wirtschafts- und Energiesicherheit im Vordergrund. Weitere Treffen sind für November 2026 in Irland und April 2027 in der Schweiz vorgesehen. Die Bedeutung der EPG liegt vor allem darin, europäischen Staaten innerhalb und ausserhalb der Europäischen Union einen flexiblen Rahmen für strategische Abstimmung und unmittelbaren politischen Dialog zu bieten. Ihre Offenheit erleichtert die Einbindung sehr unterschiedlich positionierter Staaten, begrenzt zugleich aber ihre institutionelle und rechtliche Wirkung. Sie ergänzt damit die bestehenden europäischen Organisationen um ein politisches Gipfelformat, ohne eine neue Integrationsstufe zu begründen.

Wiederholungsfragen

1. **Wodurch unterscheidet sich die Europäische Union von anderen europäischen Kooperationsformen besonders?**
 - a) Durch ihre ausschliesslich wirtschaftliche Ausrichtung.
 - b) Durch den Verzicht auf verbindliche Rechtsakte.
 - c) Durch ihre Beschränkung auf den Menschenrechtsschutz.
 - d) Durch ihre eigenständige Rechtsordnung und supranationale Institutionen.
2. **Welche Organisation bildet den wichtigsten gesamteuropäischen Rahmen für den Menschenrechtsschutz?**
 - a) Die OSZE.
 - b) Der Europarat.
 - c) Die Europäische Union.
 - d) Die Europäische Politische Gemeinschaft.
3. **Welches ist das wichtigste Instrument des Europarats zum Schutz der Menschenrechte?**
 - a) Die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK).
 - b) Die Schlussakte von Helsinki.
 - c) Die Charta der Grundrechte der Europäischen Union.
 - d) Die Vaduz-Konvention.
4. **Welches Gericht entscheidet über Beschwerden wegen Verletzungen der EMRK?**
 - a) Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte.
 - b) Der Gerichtshof der Europäischen Union.
 - c) Der EFTA-Gerichtshof.
 - d) Der Internationale Gerichtshof.
5. **Welche Aussage zum Europarat trifft zu?**
 - a) Er verfügt über umfassende supranationale Rechtsetzungsbefugnisse.
 - b) Er ist institutionell Teil der Europäischen Union.
 - c) Er ist primär eine Wirtschaftsorganisation.
 - d) Er beruht auf zwischenstaatlicher Zusammenarbeit und völkerrechtlicher Bindung.

6. Welche Aussage zur Mitgliedschaft Russlands im Europarat ist richtig?

- a) Russland ist weiterhin Mitglied, aber ohne Stimmrecht.
- b) Russland trat bereits 2014 aus dem Europarat aus.
- c) Die Mitgliedschaft endete am 16. März 2022.
- d) Russland bleibt trotz seines Ausscheidens aus dem Europarat unbefristet Vertragspartei der EMRK.

7. Worin liegt eine Besonderheit des Sicherheitsverständnisses der OSZE?

- a) Es beschränkt sich auf die militärische Sicherheit.
- b) Es konzentriert sich ausschliesslich auf Menschenrechte.
- c) Es umfasst eine politisch-militärische, eine wirtschaftliche und ökologische sowie eine menschliche Dimension.
- d) Es beruht auf einer gegenseitigen militärischen Beistandspflicht.

8. Woraus ging die OSZE historisch hervor?

- a) Aus der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE).
- b) Aus dem Europarat.
- c) Aus der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft.
- d) Aus dem Schengen-Raum.

9. Wie werden Beschlüsse in der OSZE in der Regel gefasst?

- a) Durch qualifizierte Mehrheit.
- b) Durch einstimmige Ratifikation aller nationalen Parlamente.
- c) Durch Beschluss des Europäischen Rates.
- d) Durch Konsens der Teilnehmerstaaten.

10. Wann wurde die EFTA gegründet?

- a) 1949.
- b) 1957.
- c) 1960.
- d) 1994.

11. Welches Ziel verfolgte die EFTA ursprünglich?

- a) Die Einführung einer gemeinsamen Währung.
- b) Die Förderung des freien Handels ohne weitergehende politische Integration.
- c) Die Schaffung eines europäischen Menschenrechtsgerichts.
- d) Die Errichtung einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik.

12. Welche Staaten gehören heute zur EFTA?

- a) Schweiz, Norwegen, Island und Liechtenstein.
- b) Schweiz, Österreich, Norwegen und Island.
- c) Schweiz, Norwegen, Schweden und Liechtenstein.
- d) Schweiz, Dänemark, Island und Norwegen.

13. Welche Aussage zur EFTA trifft zu?

- a) Sie ist eine Zollunion mit gemeinsamer Handelspolitik.
- b) Sie ist institutionell identisch mit dem EWR.
- c) Ihre Mitgliedstaaten behalten ihre handelspolitische Eigenständigkeit gegenüber Drittstaaten.
- d) Sie ist ein Organ der Europäischen Union.

14. Welche Staaten nehmen als EFTA-Staaten am EWR teil?

- a) Schweiz, Norwegen und Island.
- b) Schweiz, Island und Liechtenstein.
- c) Norwegen, Island und Liechtenstein.
- d) Norwegen, Schweiz und Liechtenstein.

15. Worin besteht das Ziel des EWR?

- a) In der Schaffung einer politischen Union zwischen EU und EFTA.
- b) In der Ausdehnung des EU-Binnenmarkts auf bestimmte EFTA-Staaten.
- c) In der Einführung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik.
- d) In der Schaffung eines einheitlichen Steuerrechtsraums.

16. Wie wird neues binnenmarktrelevantes Unionsrecht grundsätzlich in den EWR übernommen?

- a) Durch Beschlüsse des Gemeinsamen EWR-Ausschusses und, soweit erforderlich, anschließende innerstaatliche Umsetzung.
- b) Durch automatische unmittelbare Geltung in allen EFTA-Staaten.
- c) Durch Beschlüsse des Europäischen Parlaments.
- d) Durch Beschlüsse des Europarats.

17. Warum gilt der EWR als besonders weitgehendes Modell differenzierter Integration?

- a) Weil die EWR-EFTA-Staaten voll an der EU-Gesetzgebung teilnehmen.
- b) Weil er eine vertiefte Marktintegration unterhalb der Schwelle der Unionsmitgliedschaft ermöglicht.
- c) Weil er auf rein politischer Koordination beruht.
- d) Weil er eine gemeinsame Aussenpolitik begründet.

18. Welches Ereignis prägte den schweizerischen Sonderweg gegenüber dem EWR entscheidend?

- a) Der Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft im Jahr 1972.
- b) Die Ablehnung des Schengen-Beitritts.
- c) Die Ablehnung des EWR-Beitritts in der Volksabstimmung vom 6. Dezember 1992.
- d) Der Austritt aus der EFTA.

19. Was kennzeichnet den bilateralen Weg der Schweiz gegenüber der EU besonders?

- a) Eine vollständige Teilnahme am EU-Binnenmarkt.
- b) Eine sektorspezifische Zusammenarbeit auf der Grundlage zahlreicher einzelner Abkommen.
- c) Eine Mitgliedschaft der Schweiz in den Organen der Europäischen Union.
- d) Eine umfassende automatische Übernahme des gesamten Unionsrechts.

20. Was bedeutet «autonomer Nachvollzug» im Verhältnis Schweiz–EU?

- a) Die freiwillige Anpassung schweizerischen Rechts an unionsrechtliche Entwicklungen ohne institutionelle Mitwirkung.
- b) Die verbindliche Weisungsbefugnis der Europäischen Kommission gegenüber der Schweiz.
- c) Die automatische Übernahme sämtlichen Unionsrechts.
- d) Die unmittelbare Zuständigkeit des EuGH für schweizerisches Recht.

21. Welche institutionellen Neuerungen sieht das Paket Schweiz–EU (Bilaterale III) für die Binnenmarktabkommen vor?

- a) Eine automatische Übernahme sämtlichen EU-Rechts und die direkte Zuständigkeit des EuGH.
- b) Einen Beitritt der Schweiz zur EU-Zollunion.
- c) Regeln zur dynamischen Rechtsübernahme, einheitlichen Auslegung, Überwachung und Streitbeilegung.
- d) Verstärkte Mitwirkungsrechte der Schweiz bei der Weiterentwicklung des EU-Rechts sowie ein Vetorecht gegen neue Rechtsakte.

22. Welche Aussage zum Handels- und Kooperationsabkommen (TCA) zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich trifft zu?

- a) Es begründet eine Teilnahme des Vereinigten Königreichs am Binnenmarkt.
- b) Es sieht die dynamische Übernahme neuen Unionsrechts durch das Vereinigte Königreich vor.
- c) Es unterstellt alle Streitigkeiten der Zuständigkeit des Gerichtshofs der Europäischen Union.
- d) Es gewährleistet einen zoll- und kontingentfreien Warenverkehr für Ursprungswaren, ohne Binnenmarktteilnahme oder Personenfreizügigkeit zu begründen.

23. Welche Funktion erfüllt das Windsor Framework von 2023?

- a) Es regelt den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union.
- b) Es ordnet die Sonderregelungen für Nordirland neu, namentlich durch differenzierte Warenkontrollen und die sogenannte Stormont-Bremse.
- c) Es begründet die Wiederaufnahme des Vereinigten Königreichs in den Binnenmarkt.
- d) Es verlängert die Übergangsphase nach dem Austritt bis 2038.

24. Was kennzeichnet die Zollunion zwischen der EU und der Türkei?

- a) Sie erfasst insbesondere Industrieerzeugnisse und verpflichtet die Türkei unter anderem zur Anwendung des gemeinsamen Zolltarifs gegenüber Drittstaaten.
- b) Sie umfasst auch den freien Personen- und Dienstleistungsverkehr.
- c) Sie vermittelt der Türkei eine Teilnahme am Binnenmarkt nach dem Vorbild des EWR.
- d) Sie wurde mit dem Stillstand der Beitrittsverhandlungen beendet.

25. Welche Aussage zu den europäischen Kleinstaaten trifft zu?

- a) Andorra, Monaco und San Marino sind Mitglieder des EWR.
- b) Andorra und San Marino sind bereits Mitgliedstaaten des EWR.
- c) Andorra, Monaco, San Marino und die Vatikanstadt verwenden auf der Grundlage von Währungsvereinbarungen den Euro als offizielle Währung.
- d) Monaco ist Mitglied der Europäischen Union.

26. Worin besteht der Kern der Östlichen Partnerschaft?

- a) In einem gemeinsamen Verteidigungsbündnis der EU mit den östlichen Nachbarstaaten.
- b) In der Vorbereitung sämtlicher Partnerstaaten auf einen raschen EU-Beitritt.
- c) In einem differenzierten Annäherungsrahmen der EU mit östlichen Partnerstaaten.
- d) In der vollständigen Binnenmarktteilnahme aller Partnerstaaten.

27. Welche drei Staaten der Östlichen Partnerschaft schlossen besonders weitgehende Assoziierungsabkommen mit vertieften und umfassenden Freihandelszonen (DCFTA) ab?

- a) Armenien, Aserbaidshan und Belarus.
- b) Ukraine, Moldau und Georgien.
- c) Georgien, Armenien und Moldau.
- d) Ukraine, Armenien und Belarus.

28. Worin liegt der Schwerpunkt der Union für den Mittelmeerraum (UfM)?

- a) In der schrittweisen Übernahme des Unionsrechts durch die Mittelmeerpartner.
- b) In der Vorbereitung der Mittelmeerpartner auf einen EU-Beitritt.
- c) In der Errichtung vertiefter Freihandelszonen nach dem Vorbild der DCFTA.
- d) In regionaler Zusammenarbeit, politischem Dialog und der Förderung sektoraler Projekte.

29. Welche Aussage zur Europäischen Politischen Gemeinschaft (EPG) trifft zu?

- a) Sie ist ein informelles politisches Dialogforum zur strategischen Abstimmung europäischer Staaten.
- b) Sie ist eine internationale Organisation mit eigener Rechtspersönlichkeit und verbindlichen Rechtsakten.
- c) Sie ersetzt den Europarat und die OSZE als gesamteuropäische Institution.
- d) Sie dient primär der rechtlichen Integration in den EU-Binnenmarkt.

30. Welches Modell ermöglicht Nicht-EU-Staaten die umfassendste Teilnahme am Binnenmarkt der Europäischen Union?

- a) Das Handels- und Kooperationsabkommen mit dem Vereinigten Königreich.
- b) Die Zollunion zwischen der EU und der Türkei.
- c) Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR).
- d) Die Europäische Politische Gemeinschaft.

Lösungen

1 (d), 2 (b), 3 (a), 4 (a), 5 (d), 6 (c), 7 (c), 8 (a), 9 (d), 10 (c), 11 (b), 12 (a), 13 (c), 14 (c), 15 (b), 16 (a), 17 (b), 18 (c), 19 (b), 20 (a), 21 (c), 22 (d), 23 (b), 24 (a), 25 (c), 26 (c), 27 (b), 28 (d), 29 (a), 30 (c)

**Annex:
Weiterführende
Open-Access-
Literatur und
Online-Daten-
banken zum
EU-Recht**

I. Weiterführende Open-Access-Literatur (EIZ Publishing)

Baumgartner, Tobias/Kellerhals, Andreas (Hrsg.), *EuZ – Zeitschrift für Europarecht* (28. Jhrg.), Zürich
(eizpublishing.ch/zeitschrift/euz-zeitschrift-fuer-europarecht)

Die EuZ – Zeitschrift für Europarecht informiert fortlaufend über aktuelle Entwicklungen im Recht der Europäischen Union und in den Beziehungen der Schweiz zur EU. Wissenschaftliche Beiträge analysieren Rechtsfragen aus den wirtschaftsrelevanten Bereichen des Unionsrechts; kürzere Beiträge ordnen neue Gesetzgebungsvorhaben, Initiativen der EU-Organe und Urteile des EuGH ein. Die Zeitschrift erscheint zehnmal jährlich als Open-Access-eJournal. Die Leitartikel eines Jahrgangs werden zusätzlich zu Beginn des Folgejahres in einem Jahrbuch als eBook und Print-on-Demand-Publikation veröffentlicht.

Baumgartner, Tobias/Kellerhals, Andreas (Hrsg.), *Standpunkte – Beiträge zu aktuellen Fragen der Europäischen Integration*, Zürich
(eizpublishing.ch/standpunkte)

Die Reihe Standpunkte bietet ein Forum für pointierte Beiträge zu aktuellen Debatten über die europäische Integration, die Beziehungen der Schweiz zur EU und das europäische Wirtschaftsrecht. Autorinnen und Autoren aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik nehmen zu laufenden politischen und rechtlichen Entwicklungen Stellung und bringen unterschiedliche Perspektiven in die Diskussion ein. Im Unterschied zu den stärker wissenschaftlich-analytisch ausgerichteten Publikationen des Verlags steht hier nicht die neutrale Darstellung des Rechtsstands, sondern die begründete Positionierung im Vordergrund.

Kaddous, Christine/Kellerhals, Andreas (Hrsg.), *Bilaterale Abkommen III Schweiz–EU. Erste Analysen*, Zürich 2026
(eizpublishing.ch/publikationen/bilaterale-abkommen-iii-schweiz-eu)

Der Kommentar bietet in sechzehn Beiträgen erste politische und rechtliche Analysen des neuen Vertragspakets Schweiz–EU («Bilaterale III»). Im Zentrum stehen die institutionellen Elemente für die bestehenden Binnenmarktabkommen – insbesondere zur Personenfreizügigkeit, zu technischen Handelshemmnissen sowie zum Luft- und Landverkehr – und die vorgese-

henen Bestimmungen über staatliche Beihilfen. Hinzu kommen die neuen Abkommen zu Elektrizität, Lebensmittelsicherheit und Gesundheit sowie die Zusammenarbeit in Forschung, Bildung und Raumfahrt. Die Beiträge stammen von Mitgliedern der Verhandlungsdelegationen sowie ausgewiesenen Fachleuten aus Wissenschaft und Anwaltspraxis.

Kellerhals, Andreas/Baumgartner, Tobias (Hrsg.), *Network Europe* – Schriftenreihe mit Konferenzbeiträgen zur Europäischen Integration, Zürich, seit 2019
(eizpublishing.ch/network-europe)

Die Reihe dokumentiert die Konferenzen des 2003 vom Europa Institut an der Universität Zürich gegründeten *Network Europe*. Das Netzwerk bringt Forschende aus zahlreichen europäischen Staaten zusammen und dient dem wissenschaftlichen Austausch über rechtliche und politische Fragen der europäischen Integration. Die englischsprachigen Bände enthalten die Referate der jährlichen Konferenzen. Das Themenspektrum reicht von der Sicherheitsarchitektur Europas, über die Erweiterung der Europäischen Union bis zu den Auswirkungen geopolitischer und globaler Krisen auf den Integrationsprozess.

Kellerhals, Andreas/Baumgartner, Tobias, *Wirtschaftsrecht Schweiz–EU. Überblick und Kommentar* – Jahrbuchreihe, Zürich
(eizpublishing.ch/jahrbuch-wirtschaftsrecht)

Die Jahrbuchreihe *Wirtschaftsrecht Schweiz–EU* bietet einen kompakten, praxisorientierten Überblick über die wichtigsten Entwicklungen des EU-Wirtschaftsrechts und ihre Bedeutung für die Schweiz. Behandelt werden unter anderem das Banken- und Kapitalmarktrecht, das Immaterialgüterrecht, das Arbeitsrecht, das Steuerrecht und das Wettbewerbsrecht. Die Beiträge ordnen zentrale Gesetzgebungsvorhaben, neue Rechtsakte und wichtige Urteile des jeweiligen Berichtszeitraums ein. Das Jahrbuch richtet sich insbesondere an Unternehmens-, Wirtschafts- und Verwaltungsjuristinnen und -juristen sowie an Gerichte und Anwaltschaft.

Oesch, Matthias, *Schweiz – Europäische Union. Grundlagen, Bilaterale Abkommen, Autonomer Nachvollzug*, Zürich, 2025

(eizpublishing.ch/publikationen/schweiz-europaeische-union-grundlagen-bilaterale-abkommen-autonomer-nachvollzug)

Die Monografie bietet einen aktuellen Gesamtüberblick über die rechtlichen Beziehungen der Schweiz zur EU. Matthias Oesch untersucht die völkerrechtlichen Grundlagen, die bilateralen Abkommen und den autonomen Nachvollzug von Unionsrecht und zeigt, wie die Verbindung aus vertraglicher Anbindung und selbstgewählter Rechtsanpassung zu einer weitreichenden Integration der Schweiz in das Recht der EU geführt hat. Zugleich ordnet das Buch diese Rechtsbeziehungen vor dem Hintergrund des ausgehandelten Vertragspakets ein, das den bilateralen Weg institutionell stabilisieren und weiterentwickeln soll.

Oesch, Matthias, *Der EuGH und die Schweiz*, Zürich 2023

(eizpublishing.ch/publikationen/der-eugh-und-die-schweiz)

Die Publikation stellt den Gerichtshof der Europäischen Union, seine Funktion und seine wegweisende Rechtsprechung vor und richtet den Blick besonders auf deren Bedeutung für die Schweiz. Sie zeigt, wie sich die schweizerische Rechtsanwendung an der Luxemburger Rechtsprechung orientiert und wie das Unionsrecht dadurch auch ausserhalb der EU Wirkung entfaltet. Zugleich ordnet das Buch die Rolle des EuGH in den Beziehungen Schweiz-EU vor dem Hintergrund der Diskussion über seine Mitwirkung bei der Beilegung bilateraler Streitigkeiten ein.

Oesch, Matthias/Campi, David, *Der Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union*, Zürich 2022

(eizpublishing.ch/publikationen/der-beitritt-der-schweiz-zur-europaeischen-union)

Die Monografie geht der Frage nach, welche rechtlichen und institutionellen Schritte ein Beitritt der Schweiz zur Europäischen Union voraussetzen würde. Analysiert werden die unionsrechtlichen Beitrittsvoraussetzungen, die Verfahren und Zuständigkeiten auf Seiten der EU, ihrer Mitgliedstaaten und der Schweiz sowie die erforderlichen Anpassungen der Bundesverfassung. Die Autoren erörtern zudem, in welchem Umfang Sonderregelungen für die Schweiz denkbar wären, und prüfen, welche Folgen ein Beitritt für

Staatsleitung und Volksrechte hätte. Damit schafft das Buch eine rechtliche Grundlage für eine sachliche Diskussion der Beitrittsoption.

II. Online-Datenbanken

EUR-Lex (eur-lex.europa.eu)

EUR-Lex ist die amtliche Datenbank für das Recht der Europäischen Union. Sie enthält die Verträge, das Sekundärrecht samt Amtsblatt, die Rechtsprechung der Unionsgerichte sowie die Vorarbeiten zur Gesetzgebung in allen Amtssprachen. Sämtliche Verweise in diesem Buch führen direkt auf die entsprechenden EUR-Lex-Einträge.

Curia (curia.europa.eu)

Curia ist die Website des Gerichtshofs der Europäischen Union. Sie ermöglicht die Suche nach Urteilen, Beschlüssen und Schlussanträgen des EuGH und des EuG nach Rechtssachenummer, Parteien oder Sachgebiet. Daneben finden sich Pressemitteilungen zu wichtigen Entscheidungen sowie Informationen zu anhängigen Verfahren.

EU Whoiswho (op.europa.eu/de/web/who-is-who)

EU Whoiswho ist das amtliche Verzeichnis der Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Europäischen Union. Es bildet deren Organisationsstrukturen ab und weist die verantwortlichen Personen mit Funktion und Kontaktangaben aus. Das Verzeichnis eignet sich, um Zuständigkeiten innerhalb der Institutionen rasch zu ermitteln.

EU Presseraum (ec.europa.eu/commission/presscorner)

Der Presseraum der Europäischen Kommission bündelt deren Pressemitteilungen, Erklärungen, Factsheets sowie Fragen und Antworten. Er dokumentiert tagesaktuell neue Initiativen, Vertragsverletzungsverfahren und wettbewerbsrechtliche Entscheidungen. Für die Verfolgung der laufenden Rechtsentwicklung ist er damit eine zentrale Quelle.

Dokumentenregister des Rats der EU (consilium.europa.eu/en/documents/public-register)

Das öffentliche Register des Rats der Europäischen Union enthält die Ratsdokumente seit 1999, darunter Tagesordnungen, Protokolle, Standpunkte sowie Vermerke der Ratsarbeitsgruppen. Von besonderem Wert sind die Dokumente zu laufenden Gesetzgebungsverfahren, die den Verhandlungsstand und die Positionen der Mitgliedstaaten festhalten. Die Entstehungsgeschichte eines Rechtsakts im Rat lässt sich damit im Einzelnen nachvollziehen.

Dokumentenregister des Europäischen Parlaments (europarl.europa.eu/RegistreWeb)

Das Register des Europäischen Parlaments erschliesst die parlamentarischen Dokumente, namentlich die Berichte und Stellungnahmen der Ausschüsse, die im Plenum angenommenen Texte und Entschliessungen sowie die parlamentarischen Anfragen. Daneben sind die Tagesordnungen und Protokolle der Plenartagungen zugänglich. Die Mitwirkung des Parlaments im Gesetzgebungsverfahren wird damit vollständig dokumentiert.

Dokumentenregister der Europäischen Kommission (ec.europa.eu/transparency/documents-register)

Das Register der Europäischen Kommission enthält insbesondere die Vorschläge, Mitteilungen und Berichte (COM-Dokumente), die delegierten Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte (C-Dokumente) sowie die Arbeitsunterlagen der Dienststellen samt Folgenabschätzungen (SWD-Dokumente). Zugänglich sind ferner die Tagesordnungen und Protokolle der Kommissionssitzungen.

EU Transparenzregister (transparency-register.europa.eu)

Das Transparenzregister ist das gemeinsame Register des Europäischen Parlaments, des Rats der EU und der Europäischen Kommission für Interessenvertretungen. Eingetragen sind Organisationen und selbständige Einzelpersonen, die auf die Politikgestaltung und Rechtsetzung der Union Einfluss zu nehmen suchen, mit Angaben zu Auftraggebern, Tätigkeitsfeldern, den für die Interessenvertretung eingesetzten Mitteln und den erfolgten Treffen mit Vertretern der EU-Organe.

EDA – Beziehungen Schweiz–EU (www.europa.eda.admin.ch)

Das Europa-Portal des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) informiert amtlich über die Beziehungen zwischen der Schweiz und der Europäischen Union. Es dokumentiert die bilateralen Abkommen samt Verhandlungs- und Genehmigungsstand und stellt die offiziellen Vertragstexte, Botschaften und Faktenblätter bereit. Für die schweizerische Perspektive auf das Europarecht ist es die wesentliche amtliche Informationsquelle.

Bildnachweis

Jean Monnet

Unbekannter Fotograf / Keystone France, London, 21. August 1952; Public Domain; Wikimedia Commons;

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Jean_Monnet.jpg

Winston Churchill

United Nations Information Office, New York, 1942; Quelle: Library of Congress; Public Domain; Wikimedia Commons;

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Sir_Winston_S_Churchill.jpg

Konrad Adenauer

Unbekannter Fotograf, 1932 / konrad-adenauer.de; Public Domain; Wikimedia Commons;

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:1932_Konrad_Adenauer_Portrait.jpg

Alcide De Gasperi

Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1947; Public Domain; Wikimedia Commons;

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Alcide_De_Gasperi_2.jpg

Robert Schuman

Reino Loppinen / Lehtikuva, 10. April 1953; Public Domain; Wikimedia Commons;

[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Robert-Schuman-1953_\(cropped\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Robert-Schuman-1953_(cropped).jpg)

Louise Weiss

Europäisches Parlament, 1. Juli 1980; © European Union, 1998–2026; Nutzung mit Quellenangabe; Wikimedia Commons;

[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Louise_Weiss_1980_\(crop2\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Louise_Weiss_1980_(crop2).jpg)

Paul-Henri Spaak

Fotograf unbekannt, 1957 / Bundesarchiv, Bild 183-39998-0427; CC BY-SA 3.0 DE; Wikimedia Commons;

https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Bundesarchiv_Bild_183-39998-0427,_Paul-Henri_Spaak.jpg

Walter Hallstein

Rolf Unterberg / Bundesarchiv, B 145 Bild-F004665-0003, 6. September 1957; CC BY-SA 3.0 DE; Wikimedia Commons;
https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Bundesarchiv_B_145_Bild-F004665-0003,_Walter_Hallstein.jpg

François Mitterrand

Rob C. Croes / Anefo, Nationaal Archief, 7. Mai 1988; CC0 1.0; Wikimedia Commons;
[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:President_Mitterand_bij_slotzitting_Europa_Congres_Mitterand,_kop,_Bestanddeelnr_934-2444_\(portrait_crop\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:President_Mitterand_bij_slotzitting_Europa_Congres_Mitterand,_kop,_Bestanddeelnr_934-2444_(portrait_crop).jpg)

Jacques Delors

Rob C. Croes / Anefo, Nationaal Archief, 7. Mai 1988; CC0 1.0; Wikimedia Commons;
[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Jacques_Delors_\(cropped\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Jacques_Delors_(cropped).jpg)

Simone Veil

Rob C. Croes / Anefo, Nationaal Archief, 1984; CC0 1.0; Wikimedia Commons;
[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Simone_Veil_\(1984\)_\(cropped\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Simone_Veil_(1984)_(cropped).jpg)

Helmut Kohl

© European Communities, 1996 / EC, Photo: Christian Lambiotte; CC BY 4.0; bearbeitet (Schwarz-Weiss); Wikimedia Commons;
[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Helmut_Kohl_\(1996\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Helmut_Kohl_(1996).jpg)

Das vorliegende Studienbuch zum Europarecht behandelt die Geschichte der europäischen Integration, die Werte der Union, ihre Institutionen und ihr Rechtssystem, ihre Kompetenzordnung und Tätigkeitsbereiche sowie den Binnenmarkt als Kernstück der wirtschaftlichen Integration. Auch weitere Integrations- und Kooperationsformen in Europa werden thematisiert, vom Europarat über den EWR und die bilateralen Abkommen Schweiz-EU bis zur Europäischen Politischen Gemeinschaft. Wiederholungsfragen am Ende jedes Kapitels ermöglichen die selbständige Lernkontrolle. Ein Anhang verweist auf weiterführende Open-Access-Literatur und Online-Datenbanken zum Europarecht. In der digitalen Ausgabe des Studienbuchs führen durchgehend Verlinkungen auf die einschlägigen Vertragsbestimmungen, Rechtsakte und Urteile direkt zu den Originalquellen der EU. Das Studienbuch richtet sich an Studierende sowie an alle, die sich einen Überblick über das Europarecht verschaffen wollen.