

Erstes Kapitel

Hintergrund, Kontext und Wesen der Europäischen Union

I. Einleitung und Überblick

Die EU ist nicht der Europarat.

1

Wie schon im Vorwort bemerkt, ist es wichtig, die EU einzuordnen, und zwar sowohl geschichtlich als auch aktuell im Verhältnis zu anderen Organisationen wie der Welthandelsorganisation (*World Trade Organisation*, WTO) und dem Europarat (*Council of Europe*, CoE). Mit vor allem diesen beiden IO gibt es inhaltliche Überschneidungen und historische Gemeinsamkeiten. An dieser Stelle auch gleich einige Worte zum Namen der IO, die hier relevant sind. Der Europarat ist eine allen europ Staaten offen stehende IO, deren wichtigste Aufgabe der Vollzug der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) ist. Der Europarat ist organisatorisch von der EU komplett getrennt, darf daher nicht mit dieser verwechselt werden. Der Europäische Rat (ER) und der Rat der EU sind Organe der EU.

Die Entwicklung der EU erfolgte durch völkerrechtliche Verträge zwischen den MS.

2

Wie unten dargestellt wird, ist die EU entstanden und wurde entwickelt durch eine Abfolge von Verträgen, die die MS untereinander abgeschlossen haben. Es ist wichtig zu verstehen, dass dies zwar einerseits dem gebräuchlichen Vorgehen entspricht, wenn souveräne Staaten gegenseitige Verpflichtungen eingehen, aber sich die EU dennoch ganz wesentlich von anderen IO, die auf solchen Verträgen beruhen, unterscheidet. Die Integrationsverträge sind jedoch nur eine Antwort auf das Wie der Integration. Ein anderer Aspekt ist eine Methode, die genuin „gemeinschaftlich“ ist und nach ihrem „Erfinder“ *Jean Monnet* benannt ist (die Monnet-Methode).

Die EU war früher etwas anderes als die EG, ist nun aber (auch) deren Nachfolger.

3

Eingangs sollen auch gleich einige zentrale Begriffe klargestellt werden, welche häufiger Grund für Verwirrung waren, welche jedoch nun durch den letzten Integrationsvertrag (von Lissabon) an Relevanz verloren haben: Die Entwicklung der EU begann als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Durch einen weiteren Vertrag (von Maastricht) ging das „W“ „verloren“ und die EWG wurde zur EG, sowie der EG eine (übergeordnete) Europäische Union (EU) hinzugefügt. Für einige Zeit bestand daher die EG neben und mit der EU. Nach dem Vertrag von Lissabon gibt es nun nur mehr die EU. Gebräuchlich war auch der Begriff Europäische Gemeinschaften (abgekürzt ebenfalls EG). Dies bezog sich auf die (EG und die) Europäische Atomgemeinschaft (EAG, Euratom).

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

Wie am Ende dieses Kap erklärt wird, ist die EU als Zusammenschluss von Staaten mit Institutionen und Befugnissen zur Rechtsetzung in dieser Art einzigartig. Dadurch gibt es jedoch die Schwierigkeit, zu bestimmen, was die EU nun ist, ob sie einem Staat wie Ö gleicht, oder doch eher einer IO wie den Vereinten Nationen (UN). Es geht also um die Staatlichkeit der EU bzw um die Frage, wie man ihre Natur am besten beschreibt, um einen Wettstreit der Konzepte, der Begriffe und der „Deutungshoheit“. Praktische Auswirkungen hat diese Debatte selten, sie wird dafür aber oft umso engagierter geführt. In diesem Kap sollen die Grundlagen für diese Auseinandersetzung gelegt werden.

5 Die für dieses Kap wichtigsten Entscheidungen des EuGH sind *Van Gend & Loos* zur Eigenständigkeit der Unionsrechtsordnung und der unmittelbaren Anwendbarkeit des primären Unionsrechts, sowie *Costa/ENEL* zum Vorrang des EU-Rechts.¹⁾²⁾

II. Die Gründung der Europäischen Gemeinschaften

Literatur: *Craig*, Institutions, Power and Institutional Balance, in *Craig/de Burca* (Hrsg), *The Evolution of EU Law* (2011) 41; *Monnet*, Erinnerungen eines Europäers (1978); *Wessels*, *Jean Monnet. Mensch und Methode* (2000).

6 Die Einigung Europas hat viele Ahnherren. Die jährliche Verleihung des Aachener Karlspreises an europ Persönlichkeiten suggeriert eine Verbindung mit *Karl dem Großen* (768–814 n Chr), dessen Reich mit dem Gebiet der sechs Gründungs-MS der EU zusammenfiel. Aufrufe zur Einigung Europas gab es bereits im 17. Jhd (von *William Penn*, einem engl Quäker), theoretische Entwürfe eines europ Staatenbundes oder Staatenvereins im 19. Jhd.³⁾ In dieser Zeit wurden auch die ersten großen IO gegründet, wie etwa die Internationale Fernmeldeunion 1865 oder der Weltpostverein 1874, die europäisch dominiert waren. Der erste wirklich einflussreiche Vorläufer der EU war die in Wien gegründete **Paneuropäische Bewegung des österr Grafen *Coudenhove-Kalergi*, die 1923 einen Bundesstaat der „Vereinigten Staaten von Europa“ propagierte.**

7 Nach dem 1. Weltkrieg gab es zwar Bestrebungen zur internat Zusammenarbeit wie va den 1919 gegründeten Völkerbund mit einem System der kollektiven Friedenssicherung, somit der Vorläufer der UNO, dem DE 1926 beitrug, jedoch nicht die USA. 1929 wurde dem Völkerbund der **Briand-Plan für eine Europäische Föderation innerhalb des Völkerbundes vorgestellt, nach einer Initiative des franz Außenministers Aristide *Briand* und seines dt Gegenübers Stresemann. Der Plan scheiterte daran, dass kein Staat damals seine Souveränität beschränken wollte. Erst nach dem 2. Weltkrieg wurden eine Vielzahl von**

¹⁾ EuGH 5. 2. 1963, 26/62, *Van Gend & Loos*.

²⁾ EuGH 15. 7. 1964, 6/64, *Costa/ENEL*.

³⁾ *Krause*, Entwurf eines europäischen Staatenbundes (1814); *Bluntschli*, Die Organisation des Europäischen Staatenvereins (1878).

Initiativen zur internat Zusammenarbeit gestartet, von denen viele noch heute fort dauern.

- Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – OSZE mit Sitz in Wien.
- Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD mit Sitz in Paris.
- North Atlantic Treaty Organisation – NATO mit Sitz in Brüssel, der DE schon 1955 beiträt.

Die Zeit der Gründung der EU erfolgte genau in dieser Umbruchphase und begann mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl – EGKS.



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

„Und welches ist der Zustand, in den Europa gebracht worden ist? Zwar haben sich einige der kleineren Staaten gut erholt, aber in weiten Gebieten starren ungeheure Massen zitternder menschlicher Wesen gequält, hungrig, abgehärmt und verzweifelt auf die Ruinen ihrer Städte und Behausungen und suchen den düsteren Horizont angestrengt nach dem Auftauchen einer neuen Gefahr, einer neuen Tyrannei oder eines neuen Schreckens ab. (. . .) **Wir müssen eine Art Vereinigte Staaten von Europa errichten.** (. . .) Das Vorgehen ist einfach. Das einzige, was nötig ist, ist der Entschluss Hunderter von Millionen Männer und Frauen, recht statt unrecht zu tun und dafür Segen statt Fluch als Belohnung zu ernten. (. . .) Damit das zustande kommen kann, braucht es einen Akt des Vertrauens, an dem Millionen von Familien verschiedener Sprachen bewusst teilnehmen müssen. (. . .) Deutschland muss der Macht beraubt werden, sich wieder zu bewaffnen und einen neuen Angriffskrieg zu entfesseln. Aber wenn all das getan worden ist, so wie es getan werden wird, so wie man es bereits jetzt tut, dann muss die Vergeltung ein Ende haben. Dann muss das stattfinden, was Gladstone vor vielen Jahren ‚einen segensreichen Akt des Vergessens‘ genannt hat. (. . .) **Ich sage Ihnen jetzt etwas, das Sie erstaunen wird. Der erste Schritt zu einer Neuschöpfung der europäischen Völkerfamilie muss eine Partnerschaft zwischen Frankreich und Deutschland sein.** (. . .) Unser beständiges Ziel muss sein, die Vereinten Nationen aufzubauen und zu festigen. Unter- und innerhalb dieser weltumfassenden Konzeption müssen wir die europäische Völkerfamilie in einer regionalen Organisation neu zusammenfassen, die man vielleicht die Vereinigten Staaten von Europa nennen könnte. **Der erste praktische Schritt wird die Bildung eines Europarates sein.**“⁴⁾

⁴⁾ Übersetzung siehe http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Basis/Geschichte/bis1950/Pdf/Churchill_Rede_Zuerich.pdf.

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

- 9 Ein internat Komitee der Bewegung für die Einheit Europas unter Beteiligung Churchills rief einen Kongress in Den Haag ein, welcher einen wichtigen Anstoß zur Gründung des **Europarats** gab.

Der Europarat wurde 1949 gegründet und verstand sich als intergouvernementale IO mit einem Ministerrat, einem Sekretariat und einer parlamentarischen Versammlung. Bis heute sind diese Organe nicht sehr eigenständig von den MS und die Versammlung hat wenig Kompetenzen. Die Bedeutung des Europarats liegt einerseits in der Herausgabe technischer Standards etwa für Medikamente (Pharmacopeia) ohne eigene Verbindlichkeit aber starker faktischer Autorität, und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), der die Einhaltung der EMRK überwacht und dabei erheblichen Einfluss auf Unions- und auf nat Recht ausübt (siehe Kap 4 II. D.). Der Europarat hat heute 47 Mitglieder.

Daher: Europa ist nicht die EU! Was wir unter Europa verstehen, hat sich über die Jahre geändert und unterscheidet sich auch heute noch, wenn wir uns verschiedene europ Organisationen ansehen. Damit ist „Europarecht“ streng genommen nicht das Recht der EU sondern das Recht aller dieser europ Organisationen.

Das Komitee nannte sich dann in Europäische Bewegung um. Dieser gehörten Persönlichkeiten an, die später wichtige Rollen in der EU spielen sollten (der in Ö-Ungarn geborene Italiener *Alcide de Gaspari*, später kurzzeitiger Präsident der Parlamentarischen Versammlung der EGKS, und *Paul Henri Spaak*, später Leiter jener Konferenz von Messina, die zur Gründung der EWG führen sollte, siehe auch Kap 6 Rz 408). Wichtiger Impulsgeber war auch das Aktionskomitee für die Vereinigten Staaten von Europa, gegründet von *Jean Monnet*, dem Leiter des franz Planungsamtes für den Wiederaufbau.

- 10 Die beiden Hauptinitiatoren der ersten Europäischen Gemeinschaft, der EGKS, auch Montanunion, waren dann auch **Jean Monnet** und der damalige franz Außenminister **Robert Schuman**. Die beiden Weltkriege hatten FR finanziell ruiniert und menschlich ausgeblutet. FR hatte daher ein großes Interesse daran, jede erneute militärische Bedrohung durch DE zu verhindern, ohne jedoch gleichzeitig die wirtschaftliche Erholung DE zu gefährden. Wirtschaftlich war dabei die Kontrolle der Kohle- und Stahlindustrie im dt Ruhrgebiet (damals das industrielle Herz DE) von strategischer Bedeutung. Das erklärt, weshalb die Initiative für die Gründung der EU von FR ausging und warum als erster Schritt im Jahre 1951 die EGKS gegründet wurde.

- 11 In einer **Erklärung vom 9. 5. 1950** – das ist der offizielle Geburtstag der EU = „Europatag“ – stellte *Schuman* den Plan zur Gründung der EGKS vor. Die hauptsächlich von *Jean Monnet* entwickelte Idee war, durch enge Kooperation auf technischer und wirtschaftlicher Ebene in der EGKS das nach den Weltkriegen bestehende Misstrauen gegenüber DE abzubauen und DE wieder in die europ Staatengemeinschaft zu integrieren. In dieser Rede zeigt sich *Schuman* sehr pragmatisch:

„Der Friede der Welt kann nicht gewahrt werden ohne schöpferische Anstrengungen, die der Größe der Bedrohung entsprechen.“ „Europa lässt sich nicht mit einem Schläge herstellen und auch nicht durch eine einfache Zusammenfassung. Es wird durch

konkrete Tatsachen entstehen, die zunächst eine Solidarität der Tat schaffen.⁵⁾ „Die Zusammenlegung der Kohle- und Stahlproduktion wird [...] die Bestimmung jener Gebiete ändern, die lange Zeit der Herstellung von Waffen gewidmet waren, deren sicherste Opfer sie gewesen sind.“

Diese von *Schuman* erwähnte Solidarität der Tat waren somit gemeinsame, möglichst konkrete Projekte, um die Integration voranzutreiben, eine Politik der kleinen Schritte.

Monnet hatte dies für eine bessere Strategie gehalten als eine umfassende Übertragung von Souveränität auf die europ Ebene etwa durch eine europ Verfassung. Dies sollte zu einer „Entwicklungsdynamik“ führen, wo ein Entwicklungsschritt zwangsläufig den anderen bedingt. Die EGKS sollte dabei nur der Anfang sein. **12**

So ist es nur logisch, dass auf eine Wirtschaftsunion auch eine Währungsunion folgen muss, dass auf eine Währungsunion eine Bankenunion zwangsläufig folgen muss, dass auf Regeln über die Mobilität von Unionsbürgern auch Regeln über die Mobilität von Drittstaatsangehörigen (Asylwerber) folgen müssen.

Monnet hat die Integration als **Projekt der Eliten** verstanden, welches durch Kooperation auf Funktionärsebene verwirklicht wird. *Monnet* hat damit nicht an die Einbindung der Unionsbürger oder der nat Parlamente gedacht.

Alle diese Elemente der *Monnet*-Methode sind auch heute noch erkennbar: In der Kritik, die EU sei nicht bürgernah, im Scheitern des Verfassungsvertrags (dazu unten), sowie in der (scheinbaren) Alternativlosigkeit bestimmter Entwicklungen. Man könnte also sagen, dass *Monnet* und seine Integrationslogik immer noch fortwirken, auch wenn betreffend die Bürgernähe versucht wurde, Korrekturen vorzunehmen, wie später gezeigt wird.

Nicht alle Pläne *Monnets* und nicht alle der in der Gründungsphase entwickelten Initiativen der Zusammenarbeit waren erfolgreich. Eine **Europäische Verteidigungsgemeinschaft** (*European Defence Community*, EDC) scheiterte 1954 an der fehlenden Zustimmung der franz Nationalversammlung, der dies zu weit ging. Ebenso scheiterten damit verbundene Pläne für eine Europäische Politische Gemeinschaft. Eine institutionalisierte Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) gab es erst ab 1970 durch regelmäßige Zusammenarbeit der Außenministerien der damaligen MS. Aus dieser EPZ wurde später mit dem Vertrag von Maastricht die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP, siehe unten). **13**

Die **EGKS** hatte immer schon ein Ablaufdatum und hat in der Zwischenzeit im Jahr 2002 aufgehört zu existieren, da auch die durch sie verwalteten Energiequellen in der Zwischenzeit weitgehend obsolet wurden, zumindest in Europa.⁶⁾ Die EGKS hatte schon der späteren EWG sehr ähnliche Institutionen: eine Hohe Behörde mit neun von den MS ernannten jedoch von diesen unabhängigen Mitgliedern, eine „Versammlung“ Delegierter der nat Parlamente, **14**

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

⁶⁾ Nicht jedoch in China, das derzeit 70% seiner Energie noch auch Kohle gewinnt.

einen Rat mit einem Vertreter jedes MS und einen Gerichtshof mit neun Richtern.

- 15** Der Bericht des belg Außenministers *Spaak* nach einer Konferenz der Außenminister in Messina (IT) empfahl eine umfassende Ausweitung der Integration auf wirtschaftlichem Gebiet mit eigenen Regeln für die Atomenergie, welche damals trotz Hiroshima als zukunftssträchtige Energiequelle gesehen wurde. Dieser Bericht war die Grundlage der Gründung im Jahr 1957 der **Europäischen Atomgemeinschaft** (EAG, auch Euratom genannt) und der **Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft** (EWG). Erster Präsident der Behörde der EWG, der „Kommission“, war der ehemalige Staatssekretär im dt Außenamt *Walter Hallstein*.

Die Euratom gibt es immer noch im Gegensatz zur EGKS, auch wenn sie in der öffentlichen Wahrnehmung keine Rolle spielt.⁷⁾ Jedes neue Mitglied der EU muss auch Mitglied der Euratom werden, auch wenn es, so wie Ö, selbst keine Atomkraftwerke betreibt und vielleicht sogar die Gewinnung von Strom aus Atomenergie kategorisch ablehnt. In der weiteren Folge in diesem Lehrbuch wird die Euratom ebenfalls keine Rolle mehr spielen.

Die EWG als Wirtschaftsgemeinschaft hatte ein nicht zu übersehendes Vorbild auf internat Ebene, das Allgemeine Zoll- und Handelsabkommen (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT). Wenn man die EU, va in ihren Anfängen verstehen will, muss man sich auch kurz mit dem GATT und der Welthandelsorganisation (WTO) beschäftigen, welche wie die EWG in einer Umbruchphase der Weltpolitik entstand.

III. Die WTO als Vorbild und Vergleichsmaßstab

Literatur: *De Búrca/Scott* (Hrsg), *The EU and the WTO: Legal and Constitutional Issues* (2002); *Klamert*, *The Liberalisation of Services in the EU and the WTO: Concepts, Standards, and Regulatory Approaches* (2014); *Weiler* (Hrsg), *The EU, the WTO, and the NAFTA* (2001).

- 16** Bestrebungen, den grenzüberschreitenden Handel zwischen Staaten auf internat Basis zu regeln, gibt es seit langem. Die Verhinderung des für das internat Wirtschaftswachstum nachteiligen Protektionismus (= die Abschottung der Märkte durch Handelsschranken) in der Zwischenkriegszeit, der auch eine Mitursache für den 2. Weltkrieg war, motivierte VK und die USA gegen Ende des 2. Weltkrieges, ein **umfassendes Weltwirtschaftssystem** zu errichten.
- 1944 wurde der Internationale Währungsfonds (*International Monetary Fund*, IMF) sowie die Internationale Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (*International Bank for Reconstruction and Development*, Weltbank) gegründet.

⁷⁾ Siehe jedoch den Streit zwischen Ö und VK wegen der staatlichen Förderung des Baues eines Atomreaktors in Hinkley Point. Diese Förderung war von der EK als zulässige Beihilfe (siehe Kap 8 V.) qualifiziert worden, wogegen Ö Nichtigkeitsklage (siehe Kap 10 III. D.) erhob.

- 1947 wurden die Verhandlungen über ein Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) abgeschlossen.
- 1948 wurde mit der Havanna-Charta ein Vertrag zur Gründung einer Internationalen Handelsorganisation (*International Trade Organisation*, ITO) unterzeichnet, welche sehr weitreichende Zuständigkeiten gehabt hätte. Ihr Inkrafttreten scheiterte jedoch am US-Kongress.

Bis zur Gründung der WTO 1995 (durch den Vertrag von Marrakesh) blieb es daher dann bei einem Vertrag (dem GATT) anstelle einer IO. Heute hat die WTO 160 Mitglieder.

Als das GATT 1947 in Kraft trat, waren die ersten Schritte der wirtschaftlichen Integration in Europa bereits gemacht. **17**

- 1944 war die Zollunion der Beneluxstaaten unterzeichnet worden.
- 1952 trat die EGKS in Kraft, welche durch die Parteien der Benelux-Zollunion mit DE, FR und IT gegründet wurde.

Bereits von Anbeginn gab es eine enge Verbindung zwischen Unionsrecht und WTO-Recht.⁸⁾

Auf Basis des GATT wird in sog Runden über Zollsenkungen und den Abbau anderer Handelshemmnisse verhandelt. Jede Runde trägt den Namen des Verhandlungsortes („Uruguay-Runde“, „Doha-Runde“). Da nicht nur Waren importiert und exportiert werden, sondern auch Dienstleistungen, gibt es seit 1995 neben dem GATT auch ein Abkommen zum Abbau von Beschränkungen im Handel mit Dienstleistungen (das GATS), sowie ein Abkommen zur Sicherstellung bestimmter Standards beim gewerblichen Rechtsschutz (das TRIPS-Abkommen). Ein Abkommen regelt die Streitbeilegung (DSU, siehe unten). Die WTO ist die Dachorganisation für die „Verwaltung“ dieser Abkommen. **18**

Vereinfacht gesagt soll das GATT Abhilfe gegen **Protektionismus** schaffen. Damit bezeichnet man Handelshindernisse, die Staaten aus den verschiedensten Gründen aufstellen. So sollen etwa oft einheimische Unternehmen(szweige) geschützt oder aufgebaut werden, deren Existenz aus nat strategischen oder wirtschaftlichen Gründen für wichtig gehalten wird, wie in der Landwirtschaft (Grund: autarke Nahrungsmittelversorgung), Landesverteidigung oder der Pharmaproduktion (Grund: Versorgung der Bevölkerung mit Medikamenten). Wenn etwa in den USA Getreide produziert wird, dann geschieht das aufgrund höherer Löhne und Mieten zu höheren Kosten als etwa in Indien. Will die USA verhindern, dass US-Landwirte dieser Konkurrenz ausgesetzt sind, kann sie indischen Produzenten den Zugang zum amerikanischen Markt durch Quoten oder Zölle erschweren. **19**

⁸⁾ Die Hohe Behörde der EGKS hatte ua die Kompetenz gegen Drittstaaten vorzugehen, wenn diese Maßnahmen setzten, die gegen die Havanna Charta verstießen. Vgl *De Baere/Van Damme*, Coadaptation in the international legal order: The EU and the WTO, *European Society of International Law Working Paper*.

Staaten können den freien Handel durch mehrere Maßnahmen behindern:

1. Zölle (auch Tarife genannt).
2. Ein- oder Ausfuhrquoten, also Mengenbeschränkungen.
3. Bevorzugung heimischer Unternehmen im nat Markt durch Gewährung staatlicher Beihilfen (= finanzielle Unterstützung durch den Staat) oder die Einhebung diskriminierender innerstaatlicher Steuern (zB eine höhere Umsatzsteuer für ausländische Waren).
4. Innerstaatliche Vorschriften und Regeln, die für auslän Unternehmer schwieriger einzuhalten sind als für einheimische Unternehmer, wie bestimmte technische Standards, bürokratische Hindernisse.

20 Die Handelsliberalisierung im GATT basiert auf zwei Hauptüberlegungen:

1. **Quoten** und andere nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen sind am schädlichsten für den freien Handel: Quoten schließen alle, die nicht unter die Quote fallen, vom Handel aus; bei Quoten muss entschieden werden, wer unter die Quote fällt, wodurch es zu Diskriminierung und Korruption kommen kann. Art XI GATT verbietet daher generell Quoten, diese sollen in Zölle umgewandelt werden. Zölle sind eine messbare, quantifizierbare Beschränkung, die wie eine zusätzliche Steuer, die beim Import eingehoben wird, wirkt. Der betroffene **Unternehmer** kann daher genau berechnen, wie viel ihn der Zoll kosten wird, wodurch der Wettbewerb nicht gänzlich verhindert wird.
2. **Zölle** sollen gesenkt werden. Im Gegensatz zur EU ist es somit nicht das primäre Ziel des GATT, Zölle zwischen den Vertragsparteien abzuschaffen. Dies würde die Errichtung einer Zollunion bedeuten (siehe unten).

21 Das GATT stellt dafür **zwei wichtige Regeln** auf:

1. Jedes WTO-Mitglied ist verpflichtet, jedem anderen Mitglied die gleichen Vorteile für gleichartige Waren („*like products*“) in Bezug auf Zölle und Gebühren zu gewähren, die es dem ihm gegenüber am besten gestellten Land gewährt (auch wenn dieses Land nicht WTO-Mitglied ist). Dieses sog **Meistbegünstigungsgebot** (Art I GATT) umfasst sämtliche Vorrechte und Begünstigungen bezüglich der Ein- bzw Ausfuhr einer bestimmten Ware.
2. Waren aus Vertragsparteien dürfen nicht schlechter behandelt werden als einheimische Waren (sog **Inländergleichbehandlung**, Art III GATT).

Ausnahmen von diesen Grundprinzipien der WTO bestehen zum Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen, Tieren oder Pflanzen oder zum Schutz erschöpflicher Naturressourcen sowie zum Schutz nat Schätze von künstlerischem, historischem oder archäologischem Wert. Solche Ausnahmeregelungen („Schutzklauseln“) sind zulässig, soweit sie notwendig für die Zielerreichung sind und wenn sie keine willkürliche oder nicht zu rechtfertigende Diskriminierung und auch keine versteckte Behinderung des internat Handels beinhalten. Wie gezeigt werden wird, hat dieses System von Verbot-Rechtfertigung viele Ähnlichkeiten mit EU-(Binnenmarkt-)Recht.

Das **Streitbeilegungssystem** (*Dispute Settlement System*) der WTO ist **22** effektiver als alle anderen multilateralen Wirtschaftsabkommen. Auch die EU hält sich meist an diese Entscheidungen, wenn sie ein Verfahren verloren hat. In einem der wichtigsten Streitfälle, *European Communities (EC) – Bananas*, geschah dies jedoch nicht:⁹⁾

Um ehemalige Kolonien von v.a. FR vor der Konkurrenz großer US-amerik. Produzenten wie Chiquita, die in Südamerika Plantagen betreiben, zu schützen, wurde in der EU seit 1993 zwischen verschiedenen Kategorien von Bananenimporten unterschieden. Dabei wurden insb. Importe von Bananen aus den sog. AKP-Staaten (afrikanischen, karibischen und pazifischen Entwicklungsländern, mit denen EU-Staaten koloniale Verbindungen hatten) gegenüber anderen Drittländern begünstigt. Die WTO verpflichtet jedoch wie erörtert zur Meistbegünstigung. Die EU hätte Bananenimporte aus allen WTO-Mitgliedstaaten gleich behandeln müssen. Die USA – insb. aber auch die südamerik. Produzentenländer wie Ecuador – klagten die EU wegen Verstoß gegen WTO-Recht und erhielten Recht. Die USA verhängte als Sanktion gegen andere Waren aus der EU Strafzölle. So wurde die Einfuhr von schottischen Wollpullovern, dt. Kaffeemaschinen und ital. Peccorinokäse in die USA mit Zöllen bis zu 100% belastet. Dennoch hielt die EU bis 2001 an dem WTO-widrigen Bananenmarktregime fest.

Heute sind die EU sowie alle MS Vertragsparteien der WTO-Abkommen **23** (siehe Kap. 4 Rz. 261). Die EGKS sowie die EWG brauchte eine Ausnahmegenehmigung von der Anwendung der GATT-Regeln („waiver“), da sonst die zwischen den EU-MS gewährten Begünstigungen auch allen WTO-Staaten gewährt hätten werden müssen (Meistbegünstigung!). Die WTO-Verpflichtungen sind der wichtigste Rahmen für das **Außenwirtschaftsrecht** der EU (siehe Kap. 9 V. D.). In diesem Bereich ist v.a. die EU zuständig und der Spielraum der einzelnen MS ist sehr eingeschränkt.

Die WTO ist jedoch nicht die einzige Form, in der die EU und die MS mit Drittstaaten verbunden sind. Es gibt vielmehr ein Geflecht an Beziehungen auf unterschiedlicher Grundlage und zu unterschiedlichen Zielen wie nachfolgend gezeigt.

IV. Integrationsdichte und Beziehungen der EU mit der Welt

Literatur: Griller/Klamert, Aussenwirtschaftsrecht der EU, in *Holoubek/Potacs* (Hrsg.), *Öffentliches Wirtschaftsrecht*³ (2013) 1159; Stöger in *Mayer/Stöger* Art. 217 AEUV (2011); Thym, Ungleichzeitigkeit und europäisches Verfassungsrecht – Die Einbettung der verstärkten Zusammenarbeit, des Schengener Rechts und anderer Formen von Ungleichzeitigkeit in den einheitlichen rechtlichen und institutionellen Rahmen der Europäischen Union (2004).

Unterscheiden kann man hinsichtlich der **Integrations-tiefe/-dichte/-intensität** v.a. aus wirtschaftlicher Sicht grundsätzlich zwischen Freihandelszonen, **24** Zollunionen, Wirtschaftsunionen und Währungsunionen. Politische Unionen

⁹⁾ Vgl. *Vranes*, EC Bananas Case, in *Wolftrum* (Hrsg.), *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (2013).

und alles was darüber hinausgeht kommen dann bereits in „Staatsnähe“ (zur Frage der Staatlichkeit der EU siehe unten). Wie gezeigt wird, ist diese Integrationstiefe innerhalb der EU nicht einheitlich. Integrationstiefe ist zu unterscheiden von der geographischen Ausdehnung der Union, die durch Beitritte erfolgt. Die Interessen der MS divergieren hier: Einige MS wie va VK wollen eine größere EU, da dies auch einen größeren Binnenmarkt bedeutet, andere MS wie va die Benelux-Länder wollen eher eine Vertiefung und haben Bedenken ob dies bei gleichzeitiger Erweiterung realisierbar ist.

- 25** **Freihandelszonen** schaffen alle Zölle im gegenseitigen Handel ab, die Außenzölle der einzelnen MS werden jedoch nicht vereinheitlicht. Deshalb muss in einer Freihandelszone bestimmt werden, ob eine Ware ihren Ursprung in einem anderen „Zonenstaat“ hat oder in einem Drittstaat, da Drittstaaten sonst immer über jene Partei in die Freihandelszone liefern würden, die den niedrigsten Außenzoll hat, wodurch den anderen Staaten der Zone ihre Zolleinnahmen entgehen würden.¹⁰⁾

Die 1960 gegründete Europäische Freihandelsorganisation (EFTA) hat in der Zwischenzeit die meisten ihrer Mitglieder (einschließlich Ö im Jahre 1995) an die EU „verloren“. Mit den verbliebenen EFTA-Staaten Liechtenstein, Island und Norwegen wurde 1994 das **Abkommen über den europäischen Wirtschaftsraum (EWR)** abgeschlossen, welches diesen Staaten die Teilnahme am Binnenmarkt auch ohne EU-Mitgliedschaft ermöglichen soll, somit eine Zwischenstufe zwischen EU und EFTA darstellt.

Nach Entscheidung des EuGH gelten die Grundfreiheiten des Binnenmarktes weitgehend inhaltsgleich auch in den EWR-Staaten. So kann sich eine Staatsbürgerin Liechtensteins etwa vor österr Gerichten auf die Kapitalverkehrsfreiheit (siehe Kap 6 V. E.) zur Bekämpfung unverhältnismäßiger Beschränkungen des Grundverkehrs in Vorarlberg berufen.¹¹⁾ Grenzkontrollen für Waren und Personen sowie die Ursprungsregeln im bilateralen Handel bleiben jedoch bestehen, da EWR-Staaten nicht an der Zollunion der EU teilnehmen.

Mit dem EFTA-Staat Schweiz – dessen Bevölkerung nicht nur den EU-Beitritt, sondern auch die Teilnahme am EWR abgelehnt hat – hat die EU im Jahr 1999 sieben Abkommen („Bilaterale“) in Ergänzung des EFTA-Abkommen und als „Ersatz“ für den EWR-Beitritt abgeschlossen. Diese verpflichten die Schweiz dazu, EU-Recht weitgehend zu übernehmen, ohne jedoch gleichzeitig in der EU „mitreden“ zu können.¹²⁾ Dieser sog „Nachvollzug“ mit der vertraglichen Drohung der Suspendierung von Abkommensteilen bei Weigerung der Übernahme neuen EU-Rechts gilt auch in der EWR.

- 26** In einer **Zollunion** gibt es nur mehr einen einzigen gemeinsamen Außenzoll gegenüber Drittstaaten. Seit **1968** ist die EU (damals noch EWG) eine Zollunion. Weiters ist die EU selbst Zollunionen mit der Türkei, Andorra und San Marino eingegangen. Diese Länder übernehmen daher im Anwendungsbereich der jeweiligen Abkommen im Wesentlichen den EU-Außenzoll auch für ihre

¹⁰⁾ Derartige Ursprungsregeln gibt es daher auch in der WTO. Siehe Agreement on Rules of Origin.

¹¹⁾ Vgl EuGH 23. 9. 2003, C-452/01, *Ospelt und Schlössle Weissenberg*.

¹²⁾ *Lenaerts/Van Nuffel*, European Union Law³ (2011) 988.