

THOMAS JAEGER

Einführung in das Europarecht

Grundlagen – Institutionen –
Durchsetzung – Binnenmarkt

3., überarbeitete Auflage

Thomas Jaeger
Einführung in das Europarecht

Thomas Jaeger

Einführung in das Europarecht

Grundlagen – Institutionen – Durchsetzung –
Binnenmarkt

3. Auflage
Stand Juli 2020

facultas

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

3., überarbeitete Auflage © 2020 Facultas Verlags- und Buchhandels AG
facultas, 1050 Wien, Österreich
Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und der
Verbreitung sowie der Übersetzung, sind vorbehalten.

Satz: Wandl Multimedia-Agentur
Druck: Finidr, s.r.o., Český Těšín
Printed in the EU

ISBN: 978-3-7089-2006-1
e-ISBN: 978-3-99111-088-0

INHALT

VORWORT UND BENUTZUNGSHINWEISE	11
1. GRUNDLEGENDES ZUM EUROPARECHT	13
1.1. Bezugspunkt „Europa“	13
1.2. Merkmale des Europarechts	14
1.2.1. Urheber des Europarechts	14
1.2.2. Abgrenzung zum Völkerrecht	15
1.2.3. Unionsmethode	17
1.2.4. Supranationalität	19
1.3. Stellung des Völkerrechts im Unionsrecht	25
1.4. Warum Integration?	27
1.5. Fragen	29
2. GESCHICHTLICHER ABRISS	31
2.1. Anfänge: Zweiter Weltkrieg bis Mitte der 1960er Jahre	31
2.2. Konsolidierung: Mitte 1960er bis Mitte 1980er Jahre	32
2.3. Vertiefung und Euphorie: 1989 bis 2004	35
2.4. Krisenphase: 2005 bis jüngste Zeit	37
2.5. Fragen	40
3. RECHTSQUELLEN	42
3.1. Primärrecht	42
3.2. Sekundärrecht	44
3.3. Tertiärrecht	45
3.4. Rechtsvollzug	45
3.5. Stufenbau der Europarechtsordnung	47
3.5.1. Allgemeiner Stufenbau	47
3.5.2. Integrationsfester Kern	49
3.6. Fragen	52
4. ORGANE	54
4.1. Grundsätze des organschaftlichen Handelns.....	54
4.2. Parlament	56
4.2.1. Aufgaben	56
4.2.1.1. Gesetzgebung	57

4.2.1.2. Aufsicht	57
4.2.1.3. Haushaltsbefugnisse und EU-Haushalt	58
4.2.2. Fakten	59
4.2.3. Beschlussfassung	61
4.3. Europäischer Rat	61
4.3.1. Aufgaben	62
4.3.2. Fakten	62
4.3.3. Beschlussfassung	63
4.4. Ministerrat	63
4.4.1. Aufgaben	64
4.4.2. Fakten	65
4.4.3. Beschlussfassung	65
4.4.3.1. Doppelte Mehrheit	66
4.4.3.2. Ioannina-Kompromiss	67
4.4.3.3. Notbremse-Mechanismus	67
4.4.3.4. Umgekehrte qualifizierte Mehrheit	68
4.5. Kommission	68
4.5.1. Aufgaben	68
4.5.2. Fakten	70
4.5.3. Beschlussfassung	71
4.5.4. Sonderinstitution Hoher Vertreter	72
4.5.5. Sonderbereich Agenturwesen	72
4.5.6. Sonderbereich Währungspolitik	73
4.5.6.1. Haushaltsüberwachung	74
4.5.6.2. Haushaltsstützung	75
4.5.6.3. Finanzmarktregulierung und Bankenunion	75
4.6. Gerichtshof	76
4.6.1. Spruchkörper und Organisation	76
4.6.2. Dualer Rechtsschutz	78
4.6.3. Eckpunkte des Verfahrens	80
4.6.4. Vertragsverletzung	83
4.6.4.1. Rechtsschutzziel	83
4.6.4.2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	83
4.6.4.3. Begründetheit	84
4.6.4.4. Urteil	84
4.6.4.5. Geldbußen	85
4.6.5. Nichtigkeit und Untätigkeit	85

4.6.5.1. Rechtsschutzziel	86
4.6.5.2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	86
4.6.5.3. Begründetheit	87
4.6.5.4. Urteil	87
4.6.5.5. Klagsprivilegierung	88
4.6.6. Vorabentscheidungen	90
4.6.6.1. Rechtsschutzziel	90
4.6.6.2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	90
4.6.6.3. Begründetheit	91
4.6.6.4. Urteil	94
4.6.6.5. Parteianspruch auf Vorlage	94
4.6.7. Verfahrensbeschleunigungen	95
4.7. Fragen	96
5. KOMPETENZEN UND RECHTSETZUNG	99
5.1. Vertikale Kompetenzverteilung	101
5.1.1. Kompetenzarten	102
5.1.2. Kompetenzausübung: Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit	104
5.1.3. Exkurs Art. 352 AEUV	106
5.1.4. Exkurs Prot. Nr. 2	106
5.2. Rechtsetzungsverfahren	108
5.2.1. Rechtsakte ohne Gesetzescharakter	108
5.2.2. Beteiligte der Gesetzgebung	109
5.2.3. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren	111
5.2.4. Besondere Gesetzgebungsverfahren	112
5.2.5. Exkurs Rechtsetzung bei Delegation und Durchführung	114
5.2.6. Exkurs Rechtsetzung im Rahmen Verstärkter Zusammenarbeit	115
5.3. Rechtsakttypen	117
5.3.1. Allgemeines	117
5.3.2. Verordnungen	118
5.3.3. Richtlinien	118
5.3.4. Beschlüsse	119
5.4. Rechtsmethode Harmonisierung	120
5.4.1. Begriffe	120
5.4.2. Harmonisierungsmethoden	121
5.4.3. Fortbestehende Abweichungen im nationalen Recht	123

5.5. Grundrechtsschutz	124
5.5.1. Entwicklung in der EU	125
5.5.2. Grundrechtecharta	128
5.6. Primärrechtsänderung	131
5.6.1. Ordentliches und allgemeines vereinfachtes Änderungsverfahren	132
5.6.2. Vereinfachte Änderung durch Passerellen	133
5.6.3. Beitritt und Austritt	134
5.7. Fragen	135
6. VOLLZUG DES EU-RECHTS	138
6.1. Dezentraler Vollzug und Verfahrensautonomie	138
6.1.1. Äquivalenz, Effektivität und Rechtsweggarantie	139
6.1.2. Einzelfragen der Anwendung von Unionsrecht in nationalen Gerichtsverfahren ..	140
6.1.2.1. Einstweiliger Rechtsschutz	140
6.1.2.2. Antragsprinzip und Beibringungsgrundsatz	141
6.1.2.3. Verfahrensaussetzung	144
6.1.2.4. Rechtskraftdurchbrechung	145
6.2. Rechte und Pflichten für Rechtsunterworfenene	147
6.3. Direktwirkung und Anspruchsdurchsetzung	148
6.3.1. Kriterien der Direktwirkung: Justiziabilität	149
6.3.2. Direktwirkung von Primärrecht	150
6.3.3. Direktwirkung von Sekundärrecht allgemein	151
6.3.4. Direktwirkung von Richtlinien im Besonderen	152
6.3.4.1. Voraussetzungen der Direktwirkung von RL	152
6.3.4.2. Konstellationen im Einzelnen	153
6.3.4.3. Alternativen zur Direktwirkung im horizontalen Verhältnis	156
6.3.4.4. Vorwirkung von RL	157
6.4. Substitute fehlender Direktwirkung	158
6.4.1. Weiter Staatsbegriff	158
6.4.1.1. Staatlich kontrollierte Einrichtungen	158
6.4.1.2. Sektorweit agierende Private	160
6.4.1.3. Mittelbare Pflichtverletzungen der öffentlichen Hand	162
6.4.2. Unionsrechtskonforme Auslegung	163
6.4.3. Staatshaftung	166
6.5. Rechtsfolgen von Unionsrechtsverletzungen	171
6.6. Durchsetzungswege im Vergleich	172
6.7. Fragen	173

7. BINNENMARKT- UND WETTBEWERBSRECHT	177
7.1. Grundlagen	177
7.1.1. Definition des Binnenmarkts	177
7.1.2. Gemeinsame Merkmale der Grundfreiheiten	178
7.1.3. Gemeinsame Merkmale der Wettbewerbsnormen	181
7.2. Warenverkehr	183
7.2.1. Persönlicher Schutzbereich	183
7.2.2. Sachlicher Schutzbereich	184
7.2.3. Eingriff	185
7.2.4. Rechtfertigung	188
7.3. Freizügigkeit der Unionsbürger und Arbeitnehmer	189
7.3.1. Allgemeines Diskriminierungsverbot	190
7.3.1.1. Persönlicher Schutzbereich	190
7.3.1.2. Sachlicher Schutzbereich	190
7.3.1.3. Eingriff und Rechtfertigung	191
7.3.2. Unionsbürgerschaft	192
7.3.2.1. Persönlicher Schutzbereich	192
7.3.2.2. Sachlicher Schutzbereich	192
7.3.2.3. Eingriff I: Aufenthalt (UnionsbürgerRL 2004/38/EG)	192
7.3.2.4. Eingriff II: Gleichbehandlung	193
7.3.2.5. Rechtfertigung	195
7.3.3. Arbeitnehmerfreizügigkeit	195
7.3.3.1. Persönlicher Schutzbereich	195
7.3.3.2. Sachlicher Schutzbereich	196
7.3.3.3. Eingriff	197
7.3.3.4. Rechtfertigung	198
7.3.3.5. FreizügigkeitsVO 492/2011	199
7.3.3.6. KoordinierungsVO 883/2004	200
7.4. Niederlassung	201
7.4.1. Persönlicher Schutzbereich	201
7.4.2. Sachlicher Schutzbereich	201
7.4.3. Eingriff	202
7.4.4. Rechtfertigung	204
7.4.5. BerufsqualifikationsRL 2005/36/EG	204
7.5. Dienstleistungen	205
7.5.1. Persönlicher Schutzbereich	205
7.5.2. Sachlicher Schutzbereich	206

7.5.3. Eingriff	207
7.5.4. Rechtfertigung	208
7.5.5. DienstleistungsRL 2006/123/EG	208
7.6. Kapitalverkehr und Zahlungsverkehr	209
7.6.1. Räumlicher und persönlicher Schutzbereich	209
7.6.2. Sachlicher Schutzbereich	209
7.6.3. Eingriff	210
7.6.4. Rechtfertigung	211
7.7. Wettbewerbsrecht	212
7.7.1. Allgemeines	213
7.7.2. Kartelle	215
7.7.2.1. Kartelltatbestand	215
7.7.2.2. Rechtfertigung und Freistellung	216
7.7.2.3. Durchsetzung, Nichtigkeitsfolge und Bußen	217
7.7.3. Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung	217
7.7.3.1. Marktbeherrschung	218
7.7.3.2. Marktmachtmissbrauch	218
7.7.3.3. Durchsetzung, Nichtigkeitsfolge und Bußen	219
7.7.4. Fusionskontrolle	220
7.7.4.1. Zusammenschlusstatbestand und Untersagungskriterien	220
7.7.4.2. Verfahren und Durchführungsverbot	221
7.7.5. Staatliche Beihilfen	222
7.7.5.1. Beihilfetatbestand	222
7.7.5.2. Genehmigungstatbestände	223
7.7.5.3. Verfahren und Durchführungsverbot	223
7.8. Fragen	224
ANHANG	228
Abkürzungsverzeichnis	228
Urteilsverzeichnis	232
Nützliche Links	240

VORWORT UND BENUTZUNGSHINWEISE

Das vorliegende Skriptum dient der Einführung in das Fach Europarecht. Es ist mit Blick auf den rechtswissenschaftlichen Studienplan an der Universität Wien und insbesondere auf die Bedürfnisse der Fachübergreifenden Modulprüfung I verfasst, die im ersten Studienabschnitt stattfindet und deren Teilmaterie die Grundlagen des Europarechts sind.

Aus dieser Ausrichtung ergeben sich einige Besonderheiten hinsichtlich Aufbau und Inhalt des Skriptums. So ist es als erste Befassung mit der Materie des Europarechts und entsprechend überblicksartige Information angelegt. Folgen sind eine gewisse Kürze und Begrenzung der Tiefe der behandelten Fragestellungen, ein stark reduzierter Nachweisapparat sowie die deutliche Schwerpunktsetzung im Bereich des formellen Europarechts, also bei Grundsätzen, Institutionen und Verfahren. Dagegen wird das materielle Recht (v.a. Binnenmarkt und Wettbewerb) lediglich kurz gestreift.

Diese Schwerpunktsetzung entspricht keineswegs der Gewichtung der Bereiche zueinander aus Sicht der Praxis: Außerhalb spezieller Mandatsausrichtungen ist die breite anwaltliche Praxis ganz überwiegend mit der Anwendung und Durchsetzung des materiellen, genauer: markt- und wettbewerbsbezogenen, Europarechts befasst. Allerdings ist die Kenntnis der Grundsätze und Verfahren des Europarechts auch für diese Praxis zentral, um daraus im Einzelfall eine tatsächlich hilfreiche, zusätzliche Prüf- und Argumentationsebene gewinnen zu können. Grundsätze und Verfahren müssen daher zusätzlich zur jeweiligen Spezialisierung auf einen bestimmten Rechtsbereich beherrscht werden.

Sehr wohl entspricht die Schwerpunktsetzung im formellen Recht jedoch dem Studienplan an der Universität Wien: Während das Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht sowie der Bereich Unionsrecht den Studierenden im dritten (und letzten) Studienabschnitt wieder begegnen, ist dort kein allgemeiner, formell-europarechtlicher Teil mehr vorgesehen. Die auch für die breite Praxis immens wichtigen Grundsätze des Europarechts und ein solides Grundverständnis für das Funktionieren der Materie müssen daher im ersten Abschnitt in belastbarer Weise angeeignet werden.

Ziel des vorliegenden Skriptums ist es daher, das eine zu tun und das andere nicht zu lassen: Einerseits soll ein ausreichender Überblick über die wesentlichsten formellen und materiellen Fragestellungen und Bereiche der Materie Europarecht und eine gute Ausgangsbasis für eine spezifischere Befassung gewährleistet werden. Andererseits prägt dieses Skriptum das Ziel, im formellen Recht vergleichsweise tiefer zu schürfen und so ein Verständnis für die Funktionsweise bzw. „Genetik“ der Materie zu vermitteln. Ein solches Verständnis ist auch ungleich wichtiger als Detailwissen: Details können jederzeit nacherworben werden, das Systemverständnis ungleich schwerer.

Aller guten Dinge sind drei, heißt es. Jedenfalls wurde für die vorliegende dritte Auflage eine umfassende Überarbeitung und Neustrukturierung der Inhalte vorgenommen. Unschärfen wurden beseitigt, die Sprache vereinfacht, die Didaktik verbessert und der Fokus auf das Wesentliche nachgeschärft. Entsprechend der Schwerpunktsetzung im formellen Recht wurde dieser Teil ausgebaut und im Ge-

genzug bei Binnenmarkt- und Wettbewerbsrecht gekürzt. Die dritte Auflage unterscheidet sich damit wesentlich von den beiden Voraufgaben.

Gestalterisch fällt im Skriptum die Unterteilung in normale und kleingedruckte Textpassagen auf. Letztere enthalten vertiefende Informationen, die für das Gesamtverständnis gleich wichtig sind wie der Haupttext. Die Kleinsetzung erfolgt aber aus didaktischem Grund: Studierenden wird empfohlen, das vorliegende Skriptum in zwei Durchgängen zu lesen und sich dabei zunächst auf den Haupttext zu konzentrieren. Er skizziert Basis und Rahmen des Lernstoffs. In einem zweiten Lesedurchgang sollten sodann die kleingedruckten Passagen mitgelesen werden. Sie füllen den Rahmen mit Ergänzungen und Details auf und lassen sich dort bei einer ersten Kenntnis des Gesamtrahmens leichter einordnen und gedanklich verfestigen. Beherrscht werden muss am Ende beides.

In ähnlicher Weise sind die im Skriptum durchgängigen Querverweise auf wichtige Begriffe zu verstehen, die in anderen Passagen des Texts erklärt werden oder schlicht an mehreren Stellen auftauchen: Auch hier schafft die Lektüre in zwei Durchgängen einen Überblick, aus dem heraus die Querbezüge verständlich werden. Nur wer in einer Materie (und letztlich: darüber hinaus) querbezüglich denken kann, beherrscht sie.

Die großen Kapitel beschließen jeweils beispielhafte Fragen. Sie dienen teils der Wiederholung des Gelesenen, teils aber bewusst auch der Reflexion darüber hinaus. Nehmen Sie sich dort jeweils auch die Zeit für ein Minutenpapier: Beantworten Sie auf einem Stück Papier in etwa zwei Minuten die folgenden beiden Fragen:

1. Was war für mich aus dem Gelesenen die wichtigste Erkenntnis? Gehen Sie dann zurück in den Text und versuchen Sie die Passage mit der betreffenden Aussage wiederzufinden. Prüfen Sie nach, ob Ihre Erkenntnis mit jener Aussage tatsächlich in allen Details übereinstimmt.
2. Welche Fragen sind für mich offen geblieben? Gehen Sie dann zurück in den Text und versuchen Sie, die Fragen zu beantworten. Gelingt dies nicht, nehmen Sie ein Lehrbuch oder das Internet zu Hilfe.

Für die Endredaktion des Manuskripts danke ich meinem Team an der Universität Wien, Frau Viktoria Baumgartl, Frau Daniela Gschwindt und Herrn Moriz Kopetzki.

Studierende und Leser sende ich mit diesen einbegleitenden Informationen auf den Weg und wünsche eine nutzbringende und angeregte Lektüre dieser Einführung!

Thomas Jaeger, Salzburg im Juli 2020

1. GRUNDLEGENDES ZUM EUROPARECHT

Art. 52 EUV hat eine einfache Herangehensweise an den Begriff des Europarechts: „Die Verträge gelten für ...“ – gefolgt von einer Aufzählung der MS der EU. Dazu ergänzend erhält Art. 255 AEUV kleinere Modifikationen des **räumlichen Geltungsbereichs** (Hinein- oder Herausnahme einzelner Territorien). Allerdings gilt in den MS noch anderes Recht (nationales Recht unterschiedlicher Erzeugungsebenen, diverses internationales Recht ...).

Daher lässt Art. 52 EUV zwei hier einleitend interessierende Fragen unbeantwortet. Erstens: Bildet die Aufzählung der MS, für die „die Verträge“ gelten, bereits den gesamten potenziellen Anwendungsbereich des Europarechts ab? Was ist „Europa“ als wesentlicher **Bezugspunkt** des Europarechts? Und: Wie grenzt sich das Europarecht vom sonst noch im Territorium der MS geltenden Recht ab? Also: Nach welchen Kriterien ist das Europarecht einzugrenzen, welche **Merkmale** kennzeichnen es im Unterschied zu sonstigem Recht?

1.1. Bezugspunkt „Europa“

Der Begriff Europa lässt sich unterschiedlich verstehen. Er kann als **geografische Definition** gemeint sein, also den Kontinent Europa bezeichnen, dessen Grenze im Osten dann (wiederum nicht ganz unumstritten) etwa im Bereich des Uralgebirges und dann südwestwärts verläuft. Europa kann – gerade schon in Anbetracht der unscharfen geografischen Eingrenzung – **kulturell-historisch** definiert sein, also als Raum mit gemeinsamer Geschichte und (folglich) ähnlichen bzw. mehr oder weniger homogenen, kulturellen und sozialen Werthaltungen über die einzelstaatlichen Grenzen hinweg. In Frage kommt aber auch eine politische Definition, die nach gemeinsamen Vorstellungen von Recht und Gesellschaft fragt, Europa also als **Wertegemeinschaft** versteht. Soweit diese Werte in der Verfassung bzw. sonstigem Recht höchster Stufe niedergelegt sind, spricht man daher auch von sog. „Verfassungspatriotismus“¹ bei dem die Zugehörigkeit zu einer Gemeinschaft sich also nach der Identifikation mit einer bestimmten Verfassungsordnung und deren Werten bestimmt.

Je nachdem, welche Definition gewählt wird, ist der Europabegriff eher **inklusiv oder exklusiv**: Wird er an Eigenschaften ausgerichtet, die an unverrückbaren Merkmalen der Person anknüpfen, ist er eher exklusiv. Dies gilt also etwa für die geografische Definition, die außereuropäische Staaten (z.B. das geografisch zu Asien gehörende Zypern) unabhängig von deren politischem System oder ihrer gemeinsamen Geschichte mit europäischen Staaten dauerhaft ausschließen würde. Exklusiv ist aber auch die kulturell-historische Definition, soweit sie historische Unterschiede einzementiert und kulturellen Wandel negiert. Historische Begriffe wie „Abendland“ vs. „Morgenland“, die Teilung Europas in ein Weströmisches und ein Oströmisches Reich im Jahr 395 n. Chr. oder religiös-kulturelle Unterschiede

¹ Grundlegend *Sternberger*, Verfassungspatriotismus (1990); *Habermas*, Staatsbürgerschaft und nationale Identität: Überlegungen zur europäischen Zukunft (1991).

werden dann zu politisch unüberwindbaren Integrationsgrenzen hochstilisiert. Inklusiv – und folglich zu präferieren – ist dagegen die politische Definition. Sie öffnet den Europabegriff für jede soziale Gemeinschaft und jedes Individuum, die sich zu den europäischen Werten bzw. zur europäischen „Verfassung“ und ihren Werten bekennt. Dieser Begriff schreitet daher dynamisch mit der Fortentwicklung der Gesellschaft voran und ist entsprechend anpassungsfähig.

1.2. Merkmale des Europarechts

Im geografischen bzw. historischen Europa besteht eine **Vielzahl zwischenstaatlicher Kooperationsmodelle**, innerhalb derer die teilnehmenden Staaten gewisse Werte teilen. Zu nennen sind beispielsweise der Europarat (Aufgabe: wirtschaftlicher und sozialer Fortschritt in Europa, insbesondere EMRK), die OSZE (Friedenssicherung), die EFTA (Freihandel), die NATO (Verteidigungsallianz) uvm. Anders als im Rahmen der EU bleiben diese Kooperationsformen jedoch sachlich eng auf punktuelle Zwecke begrenzt und erreichen keine der EU vergleichbare Breite und Tiefe. Die gemeinsame Wertebasis ist also m.a.W. viel schmaler und dünner als jene der EU.

Als Folge verfügen diese Kooperationen daher auch weder über der EU vergleichbare **Werkzeuge** der Rechtserzeugung (→ s. Unionsmethode) noch über eine der EU vergleichbare **Eingriffsintensität** gegenüber den MS und deren Bürgerinnen und Bürgern (→ s. Supranationalität). Vielmehr erinnert das Europarecht heute stark daran, wie herkömmliches nationales Recht erzeugt wird und wie es gegenüber den Rechtsunterworfenen wirkt. „Die Verträge“ ähneln funktional daher dem, was auf nationaler Ebene als **Verfassung** zu bezeichnen wäre, also Fundament und Kern einer staatlichen Einheit bzw. politischen Ordnung. Funktional betrachtet ist das Europarecht damit kein Völkerrecht (mehr) und daher auch von diesem abzugrenzen. Diese drei Punkte (Abgrenzung, Unionsmethode, Supranationalität) werden hier i.F. genauer besprochen.

Bezogen auf Europa ist der **Verfassungsbegriff** aufgrund seiner programmatischen Natur **problematisch**, d.h. er weist auf eine staatliche Einheit hin und deutet damit die Staatswerdung (Bundesstaat) als Integrationsziel an. Ob ein solches Ziel besteht oder aber doch nur losere Formen des Zusammenschlusses von Einzelstaaten (Staatenbund) angestrebt sind, ist aber keineswegs ausdiskutiert und scheint nach dem Scheitern des Entwurfs eines Europäischen Verfassungsvertrags im Jahr 2005 auch bis auf weiteres fraglich. Besser als von Verfassung sollte daher im europäischen Kontext schlicht von Primärrecht (→ s. Rechtsquellen) die Rede sein.

1.2.1. Urheber des Europarechts

Europarecht bzw. (synonym) EU-Recht oder Unionsrecht ist nach diesem Verständnis also das im Rahmen und **auf Basis der durch die Verträge geschaffenen europäischen Verfassungsordnung** erzeugte Recht. Europarecht sind also all jene Normen, die von den aufgrund der Verträge zur Rechtsetzung befugten Organen erzeugt wurden. Sowohl die Rechtserzeugung (Unionsmethode) als auch das erzeugte Recht (Supranationalität) weisen Eigenheiten auf, die in diesem Abschnitt nachfolgend im Überblick besprochen werden und die für das Verständnis des Europarechts grundlegend sind.

Diese Eingrenzung der Materie anhand des EU-Gesetzgebers gilt unabhängig davon, ob es sich um den **Primär- oder Sekundärrechtsgesetzgeber** (→ s. Rechtsquellen) handelt. Zum Europarecht gehört damit der von den Mitgliedstaaten (MS) vorgegebene primärrechtliche Rahmen der EU (v.a. EUV, AEUV, Protokolle, GRC ...) ² ebenso wie das auf dieser Basis von den Organen der EU erzeugte Sekundärrecht (v.a. RL, VO, Beschlüsse ...) ³ aber auch internationale Abkommen der EU ⁴). Die Eingrenzung gilt außerdem unabhängig davon, ob das so erzeugte Recht für alle MS oder **nur für einen Teil** gilt, z.B. weil eine sog. „Verstärkte Zusammenarbeit“ ⁵ begründet oder ein „Opt-out“ ⁶ odgl. geltend gemacht wurde. Ebenso unerheblich ist es auch, ob neben EU-Staaten auch **Nicht-EU-Staaten** in den fraglichen Rechtsbestand mit einbezogen sind, wie dies z.B. beim die Abschaffung der Grenzkontrollen betreffenden Schengen-Regime (etwa auch Island, Norwegen, Liechtenstein) oder bei der (z.B. die Türkei mit einbeziehenden) Zollunion der Fall ist.

1.2.2. Abgrenzung zum Völkerrecht

Das Europarecht ist mit seinen **Gründungsverträgen** aus dem Völkerrecht geboren. Bis heute basiert es formal auf Verträgen. Auch sind im Europarecht bis heute einzelne Reminiszenzen an das Völkerrecht erkennbar. Dies ist auch der Grund dafür, dass die dogmatische Einordnung des Europarechts als (so die h.M.) Teilgebiet des Völkerrechts oder (so richtigerweise) eigenständige autonome Materie bis heute strittig ist. Allerdings begann im Europarecht früh ein **Loslösungsprozess** vom Völkerrecht.

Angestoßen hat diesen Loslösungsprozess zunächst der EuGH durch seine Rechtsprechung zur Herausbildung der Merkmale der Supranationalität. Demnach ist das Europarecht aber weder Völkerrecht noch staatliches Recht, sondern eine Rechtsordnung eigener Art (**Rechtsordnung *sui generis***). Dies hat der EuGH schon im Jahr 1963 in der Rechtssache (Rs.) *van Gend* klargestellt.

Rs. 26/62, *van Gend & Loos*, ECLI:EU:C:1963:1, S. 24f.

Das Unternehmen van Gend importierte Chemikalien von Deutschland in die Niederlande und musste dafür Zoll bezahlen. Der EWG-Vertrag sah für einen Übergangszeitraum eine Stillhalteverpflichtung bei Zöllen vor. Van Gend behauptete, dass der Zoll entgegen dieser erhöht worden war. Frage: Kann sich van Gend überhaupt auf eine Bestimmung des EWG-Vertrags unmittelbar berufen?

„Das Ziel des EWG-Vertrages ist die Schaffung eines gemeinsamen Marktes, dessen Funktionieren die ... Einzelnen unmittelbar betrifft; damit ist zugleich gesagt, **dass dieser Vertrag mehr ist als ein Abkommen, das nur wechselseitige Verpflichtungen zwischen den vertragsschließenden Staaten begründet**. Diese Auffassung wird durch die Präambel des Vertrages bestätigt, die sich nicht nur an die Regierungen, sondern auch an die Völker richtet. Sie findet eine noch augenfälligere Bestätigung in der Schaffung von Organen, welchen Hoheitsrechte übertragen sind, deren Ausübung in gleicher Weise die Mitgliedstaaten wie die Staatsbürger berührt. Zu beachten ist ferner, dass die Staatsangehörigen der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten dazu berufen sind, durch das Europäische Parlament und den Wirtschafts- und Sozialausschuss zum Funktionieren dieser Gemeinschaft beizutragen. Auch die dem Gerichtshof im Rahmen von [Art. 267 AEUV], der die einheitliche Auslegung des Vertrages durch die nationalen Gerichte gewährleisten soll, zukommende Aufgabe ist ein Beweis dafür, dass die Staaten davon ausgegangen sind, die Bürger müssten sich vor den nationalen Gerichten auf das Gemeinschaftsrecht berufen können.

2 Vgl. besonders Art. 48 EUV.

3 Vgl. besonders Art. 288 AEUV.

4 Vgl. Art. 216 AEUV.

5 Vgl. v.a. Art. 20 EUV.

6 Vgl. z.B. Prot. Nr. 30.

Aus alledem ist zu schließen, dass die Gemeinschaft eine **neue Rechtsordnung des Völkerrechts** darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre **Souveränitätsrechte eingeschränkt** haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind. Das **von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht** soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch **Rechte verleihen**. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern **auch aufgrund von eindeutigen Verpflichtungen**, die der Vertrag den Einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt.“

Die in *van Gend* formulierten Grundsätze bilden die Ausgangspunkte einer sich sukzessive verdichtenden Rechtsprechung zur **Supranationalität**. Dem Urteil *van Gend* folgten also rasch (und bis heute laufend) zahlreiche weitere Urteile (→ s. Grundsatzurteile in der Tabelle zu den Merkmalen der Supranationalität, unten), mit denen unterschiedliche Aspekte der Supranationalität formuliert bzw. später in ihren Details klargestellt wurden.

Den vom EuGH begonnenen Loslösungsprozess setzte später der Primärrechtsgesetzgeber (d.h. die MS als Herren der Verträge) fort: Bei den diversen Vertragsreformen wurde v.a. die **Unionsmethode** (Mehrheitsbeschlüsse, Parlamentsbeteiligung usw.; s. sogleich) gestärkt und ausgeweitet. Bei den Merkmalen der Supranationalität war der Primärrechtsgesetzgeber dagegen zurückhaltender, sodass viele bis heute nicht kodifiziert sind (→ s. wiederum die Tabelle zu den Merkmalen der Supranationalität, unten). Sie bilden daher nach wie vor ungeschriebene, allgemeine Rechtsgrundsätze (→ s. zum Begriff: Rechtsquellen). Die Zurückhaltung bei ihrer Kodifikation hat v.a. damit zu tun, dass es schwer ist, diese offenen Grundsätze zu fassen, ohne sie zu sehr einzuschränken oder, umgekehrt, uferlos werden zu lassen.

Die **Gemeinsamkeiten und Unterschiede** zwischen Völkerrecht und Europarecht heute veranschaulicht die nachfolgende Tabelle. Die linke Spalte nennt Beispiele, an denen man den völkerrechtlichen Hintergrund des Europarechts heute noch erkennt. Die rechte Spalte stellt dem jene Merkmale gegenüber, die zentral für die starke Annäherung des Europarechts an die Funktionsweise staatlichen Rechts verantwortlich sind.

Pro Völkerrecht	Pro eigene Materie
<ul style="list-style-type: none"> • Europarecht basiert auf völkerrechtlichen Verträgen • Europäische Politik/Gesetzgebung nach wie vor sichtbar von multilateraler Methode/Diplomatie geprägt <ul style="list-style-type: none"> – z.B. Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) – z.B. verbleibende Einstimmigkeitserfordernisse im Rat – z.B. Konsensmethode im Rat – z.B. Kompromisse bei der Beschlussfassung im Rat <ul style="list-style-type: none"> • Übergangsbestimmungen 2014–2017 (Art. 3 Prot. Nr. 36) • Sperrminoritäten-Kompromiss (Erkl. Nr. 7) – z.B. Protokolle und Erklärungen zu EUV/AEUV 	<ul style="list-style-type: none"> • Funktionsweise des Europarechts hat sich vom Völkerrecht losgelöst • „Konstitutionalisierungsprozess“: Annäherung an staatentypische Merkmale <ol style="list-style-type: none"> 1. Rechtsqualität/Rechtswirkungen: „Supranationalität“ statt Souveränität 2. Institutionell/prozedural: „Gemeinschaftsmethode/Unionsmethode“ statt reinem Intergouvernementalismus

Die mit *van Gend* angestoßene Konstitutionalisierung (Verfassungsbildung) der europäischen Rechtsordnung ist der Grund für die heutige **rechtspraktische Bedeutung** des Europarechts: Weil seine Funktionsweise dem staatlichen Recht ähnelt und weil eine Vielzahl von Lebenssachverhalten europarechtlich geregelt ist, betrifft das Europarecht Bürgerinnen und Bürger im Grunde in gleicher Weise wie das staatliche Recht und hat damit gleichwertige Bedeutung für die tägliche Rechtsanwendung. Demgegenüber spielt das Völkerrecht klassischen Zuschnitts mangels vergleichbarer Funktionsmerkmale im täglichen Leben kaum eine Rolle.

1.2.3. Unionsmethode

Der hier verwendete Begriff der Unionsmethode (früher: Gemeinschaftsmethode)⁷ bezeichnet i.W. die Besonderheiten des Beschlussfassungsverfahrens der EU bei der Erzeugung von Sekundärrecht (d.h. in der Gesetzgebung). Gemeinsam ist diesen als Unionsmethode zusammengefassten Besonderheiten die Aufgabe bestimmenden Einflusses der einzelnen MS auf die Rechtserzeugung, also die **Aufgabe einzelstaatlicher Souveränität** in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen.

Der Begriff Unionsmethode erlaubt es, das Wesen der EU und der EU-Rechtsordnung besser zu beschreiben. Er dient aber v.a. auch dem Zweck, jene Teile des Unionsrechts, die staatenähnlich funktionieren, von jenen Materien zu unterscheiden, die noch völkerrechtlich geprägt sind und wo daher die Unionsmethode keine Anwendung findet. Dies war besonders historisch wichtig, um das Dreisäulenmodell der EU nach dem Maastricht-Vertrag (→ s. Geschichte) zu verstehen. Heute ist die **GASP** die einzige verbliebene Materie, in der die Unionsmethode nicht gilt, sondern weiterhin eigene, völkerrechtlich geprägte Beschlussfassungsverfahren Anwendung finden.⁸

Die Besonderheiten der Unionsmethode sind v.a. die demokratische **Mitbestimmung**, **Legitimität** und **Transparenz** der EU-Gesetzgebung (z.B. Parlamentsbeteiligung), die **Effizienz** (z.B. Mehrheitsbeschlüsse) sowie die **Wahrung des Unionsinteresses** gegenüber den Eigeninteressen der MS (Initiativmonopol). Auch die Bindung der EU-Gesetzgebung an **Grundrechte** und an das **Legalitätsprinzip** sowie ihre **gerichtliche Kontrolle** sind letztlich Wesensmerkmale der Unionsmethode. Die Unionsmethode i.w.S. geht damit über die Beschlussfassung hinaus und fließend in Elemente des supranationalen Charakters (also in die besonderen Wirkungen des Unionsrechts) über.

Zu den Merkmalen im Überblick (→ Details s. v.a. Kapitel Organe und Rechtsetzungsverfahren):

- **Initiativmonopol** der Kommission bei der Gesetzgebung:⁹ Bestand immer schon. Nicht die Staaten geben den Anstoß dafür, welches Recht in der EU gesetzt wird, sondern eine von den Staaten unabhängige und dem Interesse der EU verpflichtete Einrichtung. Auch wenn die MS Rechtsetzungsiniciativen unverbindlich anregen können, übt die Kommission hinsichtlich des Ob und Wie eines letztlich erfolgenden Gesetzgebungsvorschlags eine neutrale Filterfunktion aus.

⁷ Näher Pressemit. v. 22.5.2002, MEMO/02/102.

⁸ Es gibt aber eine rudimentäre Gerichtszuständigkeit für den Individualrechtsschutz, vgl. Art. 275 AEUV.

⁹ Vgl. Art. 17 Abs. 2 EUV.

- Beschlussfassung im Rat mit **qualifizierter Mehrheit** als Regelfall:¹⁰ Wurde in den Primärrechtsreformen sukzessive ausgeweitet, seit Lissabon die Regel. Einzelne MS können von anderen überstimmt werden und müssen die Mehrheitsmeinung rechtsverbindlich gegen sich gelten lassen. Mit dem Souveränitätsverlust geht ein Souveränitätsgewinn dahin einher, dass so jeder MS auch Einfluss auf das Recht der anderen nehmen kann. Im Völkerrecht bildet die staatliche Souveränität dagegen eine absolute Schranke gegen eine zustimmungslose Einwirkung von außerstaatlich erzeugtem Recht.
- **Parlament als Ko-Gesetzgeber** als Regelfall:¹¹ Wurde in den Primärrechtsreformen sukzessive ausgeweitet, seit Lissabon die Regel. Die Parlamentsbeteiligung gewährleistet die demokratische Legitimität des erzeugten Rechts – ein Anliegen, das dem klassischen Völkerrecht in dieser Form fremd ist. Internationale Organisationen verfügen zwar häufig über Versammlungen von Staatenvertretern (z.B. UNO-Generalversammlung), doch handelt es sich dabei im Regelfall um reine Repräsentativorgane ohne bedeutende Entscheidungsbefugnisse. Auch sind ihre Vertreter im Regelfall gerade nicht direkt demokratisch (durch Wahlen) legitimiert.
- Vollwertige **gerichtliche Kontrolle**:¹² Bestand schon immer, heute im ehemals völkerrechtlich geprägten Bereich Raum der Freiheit noch leicht modifiziert.¹³ Sie wird ausgeübt durch den GHdEU (bestehend aus EuGH und EuG im Zusammenspiel mit den nationalen Gerichten). Der GHdEU ist die institutionelle Schlüsselfigur für die Sicherung sowohl der Unionsmethode als auch der supranationalen Wirkungen des Unionsrechts (und damit des direkten Rechtsschutzes für Einzelne). Seine Funktion sichern das Auslegungsmonopol¹⁴ sowie das Verbot,¹⁵ Rechtsachen seiner Zuständigkeit zu entziehen, ab. Im Bereich der Unionsmethode wahrt der GHdEU sowohl die formale (Legalität) als auch die inhaltliche (z.B. Grundrechtskonformität) der Rechtsetzung. Seine Urteile sind bindend und vollstreckbar.¹⁶ Im Völkerrecht fehlt es dagegen, soweit überhaupt Gerichte eingerichtet sind, zumeist an der direkten Vollstreckbarkeit der Urteile und sind diese Gerichte i.d.R. auch nicht für Klagen Einzelner zuständig (Ausnahme z.B. EGMR).

Einzelne Elemente der Unionsmethode (also der Institutionen und Verfahren) finden sich bei den Merkmalen des supranationalen Charakters wieder. Dies schadet jedoch nicht: Eine genaue **Abgrenzung von Unionsmethode und Supranationalität** ist nicht erforderlich. Wichtig ist vielmehr, dass sich Rechtswirkungen, Rechtsqualität und Institutionen bzw. Verfahren des Europarechts gemeinsam von dem unterscheiden, was für das Völkerrecht typisch ist.

10 Vgl. Art. 16 Abs. 3 EUV.

11 Vgl. Art. 14 Abs. 1 EUV.

12 Vgl. Art. 19 Abs. 1 AEUV.

13 Vgl. Art. 276 AEUV.

14 Vgl. Art. 19 Abs. 1 EUV.

15 Vgl. Art. 344 AEUV.

16 Vgl. Art. 280 AEUV.

1.2.4. Supranationalität

Die zweite, für die Praxis noch bedeutsamere Eigenheit des Europarechts sind seine supranationalen Wirkungen. Sie sind der Hauptgrund dafür, dass man heute davon sprechen kann, die Funktionsweise des Unionsrechts sei jener des nationalen Rechts angenähert. Kurz gesagt, betrifft das Europarecht sämtliche Rechtsunterworfenen (Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen usw.) in ihren **Ansprüchen und Verpflichtungen**. Dies gilt sowohl für das Verhältnis zwischen Rechtsunterworfenen und MS als auch für private Rechtsbeziehungen untereinander.

Da der Großteil der Normen des materiellen **Primärrechts i.d.R. staatergerichtet** ist (Bsp. Diskriminierungsverbot, Grundfreiheiten), überwiegen hier aufseiten Privater die Ansprüche (Berechtigungen) aufgrund des Unionsrechts allfällige Verpflichtungen. Letztere finden sich im Primärrecht nur ausnahmsweise (Bsp. ausnahmsweise Drittwirkung der Grundfreiheiten, Wettbewerbsrecht). Darin, dass das Primärrecht überwiegend institutionell-staatliche Akteure anspricht und Privaten damit überwiegend Berechtigungen verschafft, ähnelt es staatlichen Verfassungen mit typischerweise ähnlichem Regelungsgehalt.

Anders ist es beim **Sekundärrecht**: Wie staatliche Gesetze dient dieses (nicht ausschließlich, aber) häufig gerade dazu, **Verhalten Privater** zu steuern. Unionsrechtsakte in Ausführung der Politiken der EU greifen daher sogar typischerweise gestaltend in die Rechtsbeziehungen zwischen Privaten ein (Bsp. Verbraucherschutz als Vertragsdeterminante) oder erlegen Privaten auch einseitige Verpflichtungen auf (Bsp. Produktregulierung, Datenschutz). Allerdings korrespondieren Verpflichtungen für eine Seite mit Berechtigungen für die Gegenseite, sodass sich aus diesem Sekundärrecht stets auch Ansprüche für Private ergeben. Zudem fällt es in der Praxis dann kaum auf, dass Sekundärrecht häufig privates Verhalten adressiert, wenn der Unionsgesetzgeber den Rechtsakttyp der RL verwendet: Die auf die RL zurückgehenden Verpflichtungen treten den Privaten dann mittelbar im Gewand nationalen Rechts gegenüber. Handelt der Unionsgesetzgeber dagegen per VO, ist die Eingriffswirkung gegenüber Privaten unmittelbar und damit deutlicher sichtbar.

Die nachfolgende Tabelle nennt die **zentralen Merkmale** des supranationalen Charakters des Unionsrechts. Sie weist außerdem aus, ob dieses Merkmal kodifiziert ist oder es sich um einen ungeschriebenen, allgemeinen Rechtsgrundsatz handelt. Die zit. Leiturteile verstehen sich als Anfänge des jeweiligen Grundsatzes, die durchwegs in der späteren (für die Praxis daher ebenfalls relevanten) Rsp. weiter ausdifferenziert wurden.

Merkmale	Kodifikation?	Leiturteile	Folgen
Autonomie	X	<i>van Gend</i> [1963] <i>Costa</i> [1964]	<ul style="list-style-type: none"> Rechtsordnung <i>sui generis</i> eigene Begriffe und Methoden eigener Geltungsgrund
unmittelbare Geltung	VO Art. 288 AEUV im Übrigen X	<i>Costa</i> [1964]	<ul style="list-style-type: none"> ohne weiteren Umsetzungs- / Zustimmungsakt keine Abänderungsmöglichkeit auf nationaler Ebene
unmb. Anwendung (Direktwirkung)	X str.; a.A. f. VO Art. 288	<i>van Gend</i> [1963] <i>Ratti</i> [1979] <i>Faccini</i> [1994]	<ul style="list-style-type: none"> unmittelbare individuelle Berechtigungen Einzelner immer, wenn „eindeutige Verpflichtungen“ (Justiziabilität) unmittelbare Durchsetzbarkeit vor den nat. Gerichten
Vorrang	X	<i>Costa</i> [1964] <i>Simmenthal</i> [1978]	<ul style="list-style-type: none"> Konfliktlösungsregel Verdrängung des nationalen Rechts, keine Derogation gegenüber nationalem Recht „jeder Stufe“
Loyalität / Effektivität	Art. 4 Abs. 3 EUV Art. 19 Abs. 1 EUV Art. 291 Abs. 1 AEUV	<i>San Giorgio</i> [1983] <i>Von Colson</i> [1984] <i>Factortame I</i> [1990]	<ul style="list-style-type: none"> <i>effet utile</i> als Auslegungsmaxime unionsrechtskonforme Auslegung Äquivalenz und Effektivität bei der Durchsetzung
Haftung für Verstöße	X	<i>Francovich</i> [1991] <i>Brasserie</i> [1996]	<ul style="list-style-type: none"> wenn ausnahmsweise keine Direktwirkung parallel zu deliktischer Unionshaftung (Art. 340 AEUV)
Grundrechtsbindung	Art. 6 EUV GRC	<i>IHG</i> [1970] <i>Hauer</i> [1979]	<ul style="list-style-type: none"> Grundrechtsschutz gegen Organe und (z.T.) Mitgliedstaaten Gesetzgebung und Vollziehung

Abb. 1

Das Ausgangsmerkmal des supranationalen Charakters ist die **Autonomie** des Unionsrechts. Das Urteil *van Gend* sagt aus, dass das Unionsrecht als Rechtsordnung *sui generis* sowohl vom Völkerrecht als auch vom nationalen Recht unabhängig ist. Die Autonomie ist das Fundament bzw. die Voraussetzung der Supranationalität. Aus ihr folgen alle weiteren Merkmale. Autonomie bedingt zudem, dass das Unionsrecht eigene Methoden und eine eigenständige Begrifflichkeit herausbildet. Ähnlich klingende nationale Konzepte (z.B. Unternehmen – Unternehmer; Staat – öffentliche Hand) haben hier allenfalls Indizwirkung, können aber für das Unionsrecht nie verbindlich sein.

Aus der Autonomie folgt **unmittelbare Geltung** des Unionsrechts, deren logische Folge sie ist: Das Unionsrecht beansprucht eigenständige Geltung in den MS ohne deren weiteres Zutun. Dass Unionsrechtsakte in den MS bzw. für diese verbindlich sind, bedarf daher nicht besonderer Zustimmung der MS: Mit dem formal richtigen Zustandekommen eines Unionsrechtsakts wird dieser für seine (staatlichen oder privaten) Adressaten unmittelbar rechtsverbindlich. Dementsprechend kommt den MS gegenüber einem verbindlich gewordenen Rechtsakt der EU also auch kein Ablehnungs- oder Vetorecht und insbesondere keine Abänderungsmöglichkeit mehr zu (außer das Unionsrecht selbst sieht eine solche vor).¹⁷

Nicht mit der unmittelbaren Geltung zu verwechseln ist die **unmittelbare Anwendbarkeit** (synonym auch unmittelbare Wirkung oder Direktwirkung genannt). Der Begriff Anwendung soll betonen, dass hier die Rechtsdurchsetzung im Fokus steht: Das Unionsrecht verschafft den Einzelnen unmittelbare individuelle Berechtigungen (also durchsetzbare Ansprüche). Ebenso kann es, je nach Regelungsgehalt und -typ, unmittelbar gegen sie angewendet werden. Bereits das Urteil *van Gend* hebt diesen Zusammenhang zwischen Einzelnen und Unionsrechtsordnung hervor: „Das ... [Unions]recht soll ... den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen. Solche Rechte entstehen ... aufgrund von eindeutigen Verpflichtungen, die der Vertrag ... den Mitgliedstaaten und den Organen der [EU] auferlegt.“¹⁸

Die unmittelbare Anwendung unionsrechtlich begründeter Ansprüche (bzw. Verpflichtungen) erfolgt im öffentlichen Bereich durch die nationalen **Behörden** und im privaten Bereich durch Beachtung der Vorgaben in Verträgen und anderen **privatautonomen Handlungen**. Angewendet (d.h. durch den Rechtsakt ausgeführt) werden entweder die unionsrechtlichen Normen selbst (v.a. Primärrecht und VO) oder jene Normen des nationalen Rechts, die sie (bei RL) ausführen oder die in ihrem Licht ausgelegt werden können (→ s. unionsrechtskonforme Auslegung).

Im Streitfall entscheiden die (Verwaltungs-, Zivil- oder auch Straf-) **Gerichte**. Bescheidbeschwerden, Zivilklagen oder Einwendungen können direkt auf diese (Unions- oder ihre nationalen Ausführungs-) Normen gestützt werden. Die Gerichte bilden damit letztlich den Ankerpunkt der Anwendung des Unionsrechts in den MS und gegenüber den Einzelnen. Ihre Rolle ist essenziell, denn sie gewährleisten (unter Anleitung durch den EuGH im Vorabentscheidungsverfahren) letztlich die supranationalen Wirkungen des Unionsrechts in der Praxis und sorgen für die richtige und gleiche Anwendung seiner Bestimmungen in den MS. Die Richterinnen und Richter haben dabei i.d.R. in ein

17 Z.B. Art. 114 Abs. 4 ff. AEUV.

18 Rs. 26/62, *van Gend & Loos*, ECLI:EU:C:1963:1, S. 25.

und demselben Verfahren einen „**doppelten Hut**“ auf: Sie sind sowohl nationale Gerichte, die das für den Fall einschlägige nationale Recht anzuwenden haben, als auch (wie Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV klarstellt) Unionsgerichte, die das Unionsrecht anzuwenden und durchzusetzen haben. Die Anwendung von nationalem Recht und Unionsrecht erfolgt daher im Regelfall gemeinsam bzw. nebeneinander.

Hand in Hand mit unmittelbarer Geltung und Direktwirkung geht der **Vorrang** des Unionsrechts vor dem nationalen Recht: Es handelt sich um eine Konfliktlösungsregel für den (häufigen) Fall, dass die parallel nebeneinander geltenden Rechtsordnungen der EU und des nationalen Rechts einander widersprechende Anordnungen treffen. Diese Konfliktlösungsregel ist ebenso einfach wie effektiv: Das Unionsrecht geht dem nationalen Recht in der Anwendung auf einen konkreten Sachverhalt stets vor (daher präzise: Anwendungsvorrang). Dem nationalen Recht wird also nicht durch das Unionsrecht derogiert, vielmehr ist lediglich seine Anwendung gesperrt. Der Anwendungsvorrang wird von Unionsrecht jeder Stufe gegenüber nationalem Recht jeder Stufe beansprucht (zur Diskussion zum sog. integrationsfesten Kern als ausnahmsweise Grenze des Vorrangs → s. Rechtsquellen) und greift, ohne dass die betreffende nationale Bestimmung zuvor formal aufgehoben werden müsste.¹⁹ Den fundamentalen Grundsatz des Anwendungsvorrangs von Unionsrecht hat der EuGH kurz nach *van Gend* im Jahr 1964 in der Rs. *Costa* formuliert.

Rs. 6/64, *Costa/E.N.E.L.*, ECLI:EU:C:1964:66, S. 1269 (zit. nach Leitsatz 3)

Hr. Costa nahm die Stromrechnung des staatlichen Energieversorgers ENEL zum Anlass, sich gegen das italienische Gesetz zur Verstaatlichung von Stromerzeugungsunternehmen zu wehren. Argument war die Unvereinbarkeit mit verschiedenen Artikeln des EWG-Vertrags. Frage: Ist das Vorabentscheidungsersuchen überhaupt zulässig? Italien trug vor, sein staatliches Gericht habe staatliches Recht anzuwenden, nicht Unionsrecht.

„Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EWG-Vertrag eine **eigene Rechtsordnung** geschaffen, die bei seinem Inkrafttreten in die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist.

Durch die Gründung einer Gemeinschaft für unbegrenzte Zeit, die mit eigenen Organen ... und insbesondere mit echten, aus der Beschränkung der Zuständigkeit der Mitgliedstaaten oder der Übertragung von Hoheitsrechten der Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft herrührenden Hoheitsrechten ausgestattet ist, haben die Mitgliedstaaten ihre Souveränitätsrechte beschränkt und so einen Rechtskörper geschaffen, der **für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich** ist.

Diese Aufnahme der Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts in das Recht der einzelnen Mitgliedstaaten und ... Wortlaut und Geist des Vertrages haben zur Folge, dass es den Staaten unmöglich ist, gegen die von ihnen auf der Grundlage der Gegenseitigkeit angenommene Rechtsordnung nachträgliche einseitige Maßnahmen ins Feld zu führen. Solche Maßnahmen stehen der Anwendbarkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung daher nicht entgegen. Dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht können wegen dieser Eigenständigkeit **keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen**, ... wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.

Die Staaten haben dadurch, dass sie nach Maßgabe der Bestimmungen des Vertrages Rechte und Pflichten, die bis dahin ihren inneren Rechtsordnungen unterworfen waren, der Regelung durch die Gemeinschaftsrechtsordnung unterworfen haben, **eine endgültige Beschränkung ihrer Souveränitätsrechte** bewirkt, **die durch spätere einseitige ... Maßnahmen nicht rückgängig gemacht werden kann.**“

¹⁹ Vgl. auch Rs. 106/77, *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49, Rn. 17ff.

Nach *van Gend* und *Costa* war und ist die unmittelbare Geltung also schon in Art. 288 AEUV (für VO) im AEUV (damals EWGV) grundgelegt.²⁰ Die Übertragung von Souveränitätsrechten der MS an die EU kann nur durch eine Vertragsänderung oder einen Austritt modifiziert oder beendet werden, ist im Übrigen (also in der täglichen EU-Rechtsanwendung durch die MS) aber **irreversibel und unbeding**t. Die sofortige und volle Geltung des EU-Rechts in den MS, insbesondere allen ordnungsgemäß erzeugten Sekundärrechts, bedarf also weder weiterer Zustimmung durch die MS, noch können die EU-Rechtsakte von den MS nachträglich in irgendeiner Weise abgeändert oder in ihrer Geltung beschränkt werden.

Die Grundsätze der unmittelbaren Geltung, Anwendung und des Vorrangs von Unionsrecht wurden vom EuGH in den Folgejahren nach *van Gend* und *Costa* bekräftigt und weiter ausgeformt. Für Detailfragen der supranationalen Wirkungen dauert dieser Prozess bis heute an.²¹ Aus den frühen Jahren dieser Rechtsprechung hervorzuheben sind die Urteile *Internationale Handelsgesellschaft* und *Simmenthal*. *Internationale Handelsgesellschaft*²² stellte klar, dass der Anwendungsvorrang des EU-Rechts **gegenüber nationalem Recht jeder Stufe** gilt, auch gegenüber nationalem Verfassungsrecht. Zudem kommt diese Wirkung **sämtlichem Unionsrecht** zu, also Primär-, Sekundär-, Tertiärrecht und sämtlichen (auch individuell-konkreten) Vollzugsrechtsakten von EU-Organen (z.B. Kommissionsbeschlüsse).

Ein Konflikt zwischen nationalem Recht und Unionsrecht führt daher niemals zur Rechtswidrigkeit des Unionsrechts. Ist ein nationales Gericht der Meinung, das Unionsrecht sei seinerseits rechtswidrig (z.B. wegen Grundrechtsverletzung oder Formmängeln), so hat es diese Frage (auch in unterer Instanz)²³ zwingend dem EuGH zur (**Vorab-**) **Entscheidung** vorzulegen. Eine eigenständige Aberkennung der Rechtsgültigkeit von Unionsrecht durch das nationale Gericht wäre eine grobe Unionsrechtsverletzung.

*Simmenthal*²⁴ stellt klar, dass entgegenstehendes nationales Recht schon alleine **durch das Inkrafttreten von Unionsrecht unanwendbar** wird. Nichts Anderes gilt für später erzeugtes, unionsrechtswidriges nationales Recht.²⁵ Hier greift also schon deshalb auch keine *lex posterior*-Regel, weil die konfligierenden Rechtsnormen nicht auf derselben Stufe stehen. Unionsrechtswidriges nationales Recht muss daher auch nicht erst eigens (z.B. durch das nationale Verfassungsgericht) für ungültig erklärt werden, damit ein nationales Gericht das höherrangige Unionsrecht anstelle des nationalen Rechts anwenden darf.

20 Vgl. Rs. 26/62, *van Gend & Loos*, ECLI:EU:C:1963:1, S. 24f.; Rs. 26/62, *Costa/ENEL*, ECLI:EU:C:1964:66, S. 1269f.

21 Vgl. z.B. zur Ausdehnung der unmittelbaren Anwendbarkeit Rs. C-414/16, *Egenberger*, ECLI:EU:C:2019:139, Rn. 70ff.; zum (dort überwundenen) Anwendungsvorrang z.B. verb. Rs. C-202/18 und C-238/18, *Rimšēvičs*, ECLI:EU:C:2019:139, Rn. 64ff. und 97.

22 Rs. 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ECLI:EU:C:1970:114, Rn. 3f.

23 Vgl. Rs. 314/85, *Foto-Frost*, ECLI:EU:C:1987:452, Rn. 20.

24 Rs. 106/77, *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49, Rn. 17ff.

25 Vgl. i.d.Z. auch Art. 2 Abs. 2 AEUV (Beendigung der Gesetzgebungszuständigkeit der MS nach Erlass eines EU-Rechtsakts).

Rs. 106/77, *Simmenthal*, ECLI:EU:C:1978:49, Rn. 17–23

Sachverhalt: Hr. Simmenthal wehrte sich gegen italienische Fleischuntersuchungsgebühren, die er als mit der gemeinschaftlichen Marktorganisation für Rindfleisch unvereinbar ansah. Frage: Muss das Recht vom Verfassungsgericht zuerst für ungültig erklärt werden, damit der nationale Richter es unangewendet lassen kann?

„[N]ach dem Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts [haben] die Vertragsbestimmungen und die unmittelbar geltenden Rechtsakte der Gemeinschaftsorgane in ihrem Verhältnis zum internen Recht der Mitgliedstaaten nicht nur zur Folge, dass allein durch ihr Inkrafttreten jede entgegenstehende Bestimmung des geltenden staatlichen Rechts **ohne weiteres unanwendbar** wird, sondern auch – da diese Bestimmungen und Rechtsakte vorrangiger Bestandteil der im Gebiet eines jeden Mitgliedstaats bestehenden Rechtsordnung sind –, dass ein **wirksames Zustandekommen neuer staatlicher Gesetzgebungsakte** insoweit verhindert wird, als diese mit Gemeinschaftsnormen unvereinbar wären. Würde nämlich staatlichen Gesetzgebungsakten, die auf den Bereich übergreifen, in dem sich die Rechtsetzungsgewalt der Gemeinschaft auswirkt, oder die sonst mit den Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts unvereinbar sind, irgendeine rechtliche Wirksamkeit zuerkennen, so würde insoweit die Effektivität der Verpflichtungen, welche die Mitgliedstaaten nach dem Vertrag **vorbehaltlos und unwiderruflich** übernommen haben, verneint, und die Grundlagen der Gemeinschaft selbst würden auf diese Weise in Frage gestellt.

Die gleiche Auffassung ergibt sich aus Sinn und Wesen des [Art. 267 AEUV], wonach jedes staatliche Gericht berechtigt ist, sich stets dann an den Gerichtshof zu wenden, wenn es eine Vorabentscheidung über eine Frage nach der Auslegung oder der Gültigkeit des Gemeinschaftsrechts zum Erlass seines Urteils für erforderlich hält. Die praktische Wirksamkeit dieser Bestimmung würde geschmälert, wenn es dem Gericht verwehrt wäre, das Gemeinschaftsrecht nach Maßgabe der Entscheidung oder der Rechtsprechung des Gerichtshofes unmittelbar anzuwenden.

Aus alledem folgt, dass jeder im Rahmen seiner Zuständigkeit angerufene staatliche Richter verpflichtet ist, das Gemeinschaftsrecht **uneingeschränkt anzuwenden** und die **Rechte, die es den Einzelnen verleiht, zu schützen**, indem er **jede möglicherweise entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts**, gleichgültig ob sie früher oder später als die Gemeinschaftsnorm ergangen ist, unangewendet lässt. Sonach wäre jede Bestimmung einer nationalen Rechtsordnung oder jede Gesetzgebungs-, Verwaltungs- oder Gerichtspraxis mit den in der Natur des Gemeinschaftsrechts liegenden Erfordernissen unvereinbar, die dadurch zu einer Abschwächung der Wirksamkeit der Gemeinschaftsrechts führen würde, dass dem für die Anwendung dieses Rechts zuständigen Gericht die Befugnis abgesprochen wird, bereits zum Zeitpunkt dieser Anwendung alles Erforderliche zu tun, um diejenigen innerstaatlichen Rechtsvorschriften auszuschalten, die unter Umständen ein Hindernis für die volle Wirksamkeit der Gemeinschaftsrechtsnormen bilden. Dies wäre dann der Fall, wenn bei einem Widerspruch zwischen einer gemeinschaftsrechtlichen Bestimmung und einem späteren staatlichen Gesetz die Lösung dieses Normenkonflikts einem über ein eigenes Beurteilungsermessen verfügenden anderen Organ als dem Gericht, das für die Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu sorgen hat, vorbehalten wäre, selbst wenn das Hindernis, das sich so der vollen Wirksamkeit dieses Rechts in den Weg stellt, bloß vorübergehender Art wäre.

Demnach ist ... zu antworten, dass das staatliche Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts anzuwenden hat, gehalten ist, für die volle Wirksamkeit dieser Normen Sorge zu tragen, indem es erforderlichenfalls jede – auch spätere – entgegenstehende Bestimmung des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lässt, **ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser Bestimmung auf gesetzgeberischem Wege oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste.**“

Die Verpflichtung zur uneingeschränkten Anwendung von Unionsrecht zum Schutz unionsrechtlich verliehener individueller Rechte gilt nach *Simmenthal* für **jeden Träger staatlicher Hoheitsgewalt**. Ihr zufolge ist jede dem Unionsrecht entgegenstehende Bestimmung nationalen Rechts von diesen Trägern der Hoheitsverwaltung von vornherein unangewendet zu lassen.

Die unmittelbare Anwendbarkeit von Unionsrecht bedeutet, wie ausgeführt, dass das Unionsrecht direkt von den nationalen Behörden und Gerichten vollzogen werden darf und muss. Dieser **dezentra-**

le Vollzug von Unionsrecht durch nationale Stellen ist der Regelfall: Nur ausnahmsweise ist der Vollzug den EU-Behörden²⁶ oder dem GHdEU²⁷ direkt zugewiesen. Allerdings sind die MS darin, wie sie den Vollzug besorgen, nicht völlig frei: Das Unionsrecht²⁸ stellt qualitative Anforderungen an Verfahren und Rechtsschutz. Verfahren zur Durchsetzung von Unionsrecht müssen jenen zur Durchsetzung nationalen Rechts gleichwertig und dabei tatsächlich effektiv sein (sog. Gebote der **Äquivalenz** und **Effektivität**). Zudem besteht eine **Rechtsweggarantie** für unionsrechtlich basierte Ansprüche: Verleiht das Unionsrecht einen Anspruch, muss es dafür auch ein zuständiges (nationales oder Unions-) Gericht geben.²⁹ Verfahrensbestimmungen, die diesen Vorgaben nicht entsprechen, werden vom Unionsrecht überlagert (verdrängt, z.B. zu kurze Fristen).

Zu den supranationalen Wirkungen des Unionsrechts gehört auch, dass es mit der sog. **Staatshaftung** ein zweites Sicherheitsnetz gegen ein Leerlaufen der Berechtigungen Einzelner gibt:³⁰ Greifen die vorstehenden Mechanismen zur rechtsrichtigen Anwendung des Unionsrechts in den MS fehlerhafterweise nicht (z.B. weil ein Gericht seine Pflichten verkannt hat oder weil die Durchsetzung ausnahmsweise gesperrt ist → s. Horizontalwirkung von RL) und geht daher das primäre Begehren eines Einzelnen ins Leere (z.B. unionsrechtlich vorgegebener Anspruch auf Rücktritt vom Vertrag wird abgewiesen), so kann sekundär immer noch Ersatz des dem Einzelnen dadurch entstandenen Schadens begehrt werden (z.B. Schaden eines Festhaltenmüssens am Vertrag). Dieser Anspruch geht gegen den MS, der es unterlassen hat, für die rechtsrichtige Anwendung des Unionsrechts (also für die Durchsetzbarkeit des primären Begehrens) zu sorgen (z.B. RL wurde nicht richtig umgesetzt, Gericht hat Unionsrecht falsch angewendet). Ähnlich dem Anwendungsvorrang ist die Staatshaftung damit ein Werkzeug für den Umgang mit Widersprüchen zwischen nationalem Recht und Unionsrecht. Sie ist aber v.a. auch ein Substitut für Fälle, in denen die regulären Mechanismen, also z.B. der Vorrang, nicht beachtet werden. Den Staatshaftungsanspruch entwickelte der EuGH in den frühen 1990er Jahren im Grundsatzurteil *Francovich*.

Verb. Rs. C-6/90 und C-9/90, *Francovich und Bonifaci*, ECLI:EU:C:1991:428, Rn. 31ff.

Die alte InsolvenzentgeltausfallsRL 80/987 wollte sicherstellen, dass unbezahlte Entgeltansprüche von Arbeitnehmern auch bei Insolvenz des Arbeitgebers bedient werden können. Dazu sollten die MS insbesondere Garantiefonds errichten, aus denen diese Ansprüche bedient werden konnten. Italien war mit der Umsetzung allerdings säumig, sodass der betreffende Fonds nicht bestand. Herr Francovich hatte von seinem Arbeitgeber in Vicenza nur gelegentlich Abschlagszahlungen auf seinen Lohn erhalten. Als der Arbeitgeber in Insolvenz ging und eine Pfändung erfolglos blieb, verlangte Herr Francovich vom italienischen Staat die nach der RL vorgesehenen Garantien bzw. hilfsweise Schadenersatz. Begründet die Verletzung von Unionsrecht durch Italien einen solchen Schadenersatzanspruch eines Privaten?

26 Z.B. das Wettbewerbsrecht, vgl. Art. 105 und 108 AEUV.

27 Vgl. die einzeln zugewiesenen Zuständigkeiten für bestimmte Klagen nach den Art. 258ff. AEUV.

28 Vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV; Art. 47 GRC.

29 Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV.

30 Auch die Union haftet, vgl. Art. 340 AEUV.