

zu § 1 Das Unionsrecht

Schema 1

Das Recht der Europäischen Union

- Terminologie: Das gesamte Recht der Europäischen Union ist das *Unionsrecht*. Das *Gemeinschaftsrecht* war das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EG und Euratom) bis zur Reform von Lissabon. Es war der wichtigste *Teil des Unionsrechts*. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde die Unterscheidung zwischen Gemeinschaftsrecht und Unionsrecht aufgegeben; die Europäische Gemeinschaft (EG) gibt es nicht mehr. Das *Europarecht* ist das gesamte Recht der europäischen internationalen und supranationalen Institutionen (also auch das Recht des Europarates, die EMRK und die vom Europarat vorbereiteten völkerrechtlichen Verträge). Das Recht der Europäischen Union ist der bei weitem größte und zusammen mit der EMRK der bedeutendste Teil des Europarechts.

A. Die Rechtsquellen des Unionsrechts

I. Primärrecht

- entspricht dem Verfassungsrecht im Staat
 - hat *normhierarchischen Vorrang* vor dem Sekundärrecht und ist Grundlage des Sekundärrechts
 - bildet aber mangels Selbstqualifizierung als Verfassung bisher *keine Verfassung* (STR.)
 - Verfassungsqualität möglich, wurde aber noch bei der Reform von Lissabon ausdrücklich verweigert¹
- 1) Gründungsverträge (EUV, AEUV, EAGV)²
 - auch Protokolle (gelten als Bestandteile der Verträge)
 - nicht: Erklärungen (nur Auslegungshilfen)
 - 2) Charta der Grundrechte der Europäischen Union
 - in Verbindung mit Art. 6 I EUV
 - 3) Allgemeine Rechtsgrundsätze
 - a) Dogmatischer Hintergrund
 - Rechtsfigur aus dem römischen Rechtskreis für die richterliche Rechtsfortbildung
 - werden vom EuGH als ungeschriebene Teile des Unionsrechts "entdeckt" (nicht geschaffen!)
 - b) Methodik der Rechtsgewinnung
 - EuGH orientiert sich an den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, der EMRK und anderen völkerrechtlichen Verträgen, denen die Mitgliedstaaten beigetreten sind, als Inspirationsquellen (*Rechtserkenntnis*-, nicht Rechtsquellen)
 - Konkretisierung der Rechtsgedanken aus dem gemeinsamen europäischen Erbe im Recht der Union unter Berücksichtigung dessen Besonderheiten im Wege der *wertenden Rechtsvergleichung*
 - c) Beispiele
 - Verhältnismäßigkeitsprinzip
 - Gesetzmäßigkeit der Verwaltung
 - Verfahrensgrundsätze (Vertrauensschutz, rechtliches Gehör, ne bis in idem etc.)
 - Institut der Staatshaftung der Mitgliedstaaten für Verletzungen des Unionsrechts
 - richterrechtliche Grundrechte (vgl. Art. 6 II EUV a.F. bzw. jetzt Art. 6 III EUV)
 - 4) Ergänzendes Gewohnheitsrecht (selten) und allgemeine Regeln des Völkerrechts (UMSTRITTEN)
 - beachte: Gewohnheitsrecht kann keine Abweichung von den Verträgen legitimieren

II. Sekundärrecht

- das von den Organen der Union auf der Grundlage des Primärrechts erlassene Recht
- nach der Art des Zustandekommens wird unterschieden zwischen *Gesetzgebungsakten* (Art. 289 III AEUV) und *Rechtsakten ohne Gesetzescharakter* (insbes. *delegierten Rechtsakten* nach Art. 290 und *Durchführungsrechtsakten* nach Art. 291 AEUV)
- keine Rechtsquellen: die Beschlüsse im Rahmen der GASP (Art. 25 ff. EUV) sowie früher der PJZ (Art. 34 EUV alte Fassung); sie sind bindend, begründen aber keine Rechtsnormen

¹ Der Europäische Rat hat im Mandat für die Regierungskonferenz 2007 den Verfassungscharakter der reformierten Verträge ausdrücklich ausgeschlossen, siehe Beschluss vom 21./22.06.2007, Anlage I, Nr. 3. Eine Umwandlung in eine Verfassung hätte hingegen der gescheiterte Vertrag über eine Verfassung für Europa von 2004 gebracht.

² Früher (bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon) EUV, EGV [Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft] und EAGV.

- 1) Verordnung (Art. 288 UA 2 AEUV³)
 - allgemeine Regelung mit *unmittelbarer innerstaatlicher Geltung*
 - entspräche im staatlichen Recht einem Gesetz
- 2) Richtlinie (Art. 288 UA 3 AEUV)
 - allgemeine Regelung, die zunächst von den Mitgliedstaaten innerhalb einer bestimmten Frist *in staatliches Recht umzusetzen* ist; sie ist hinsichtlich des Zieles verbindlich, überlässt den MS jedoch die Wahl der Form und der Mittel
 - entspräche im staatlichen Recht einem Rahmengesetz
 - das Unionsrecht enthält *konzeptionelle Vorkehrungen zur Sicherung ihrer effektiven Wirkung*:
 - Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Umsetzung durch Rechtsnormen, nicht nur Verwaltungspraxis oder Verwaltungsvorschriften (EuGH, Rs. C-361/88, *TA-Luft*)
 - Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Einräumung subjektiver Rechte, wenn RL Verleihung subjektiver Rechte bezweckt (EuGH, Rs. C-433/93, *Vergaberichtlinien*)
 - Unzulässigkeit zielgefährdender mitgliedstaatl. Maßnahmen schon während der Umsetzungsfrist (EuGH, Rs. C-129/96, *Inter-Environnement Wallonie*)
 - Verpflichtung aller staatlichen Stellen zur richtlinienkonformen Auslegung des staatlichen Rechts (EuGH, Rs. 79/83, *Harz*)
 - bei verspäteter oder mangelhafter Umsetzung unmittelbare Anwendbarkeit zugunsten des Bürgers gegenüber dem Staat, wenn die betreffende Regelung unbedingt und hinreichend bestimmt ist (EuGH, Rs. 148/78, *Ratti*)
 - bei verspäteter oder mangelhafter Umsetzung u.U. Staatshaftung des Mitgliedstaates kraft Unionsrechts (EuGH, Verb. Rs. C-6/90 u. 9/90, *Francovich*)
- 3) Beschluss (Art. 288 UA 4 AEUV)⁴
 - verbindliche Regelung im Einzelfall; ist nur für diejenigen verbindlich, die sie bezeichnet
 - entspräche im staatlichen Recht weitgehend (aber nicht nur) einem Verwaltungsakt
 - wenn an Mitgliedstaat gerichtet, unmittelbare Anwendbarkeit zugunsten des Bürgers gegenüber dem Staat, wenn unbedingt und hinreichend bestimmt (EuGH, Rs. 9/70, *Leberpfennig*)
- 4) Empfehlung und Stellungnahme (Art. 288 UA 5 AEUV)
 - rechtlich nicht verbindlich
- 5) Von der Union geschlossene völkerrechtliche Verträge⁵
 - stehen im Rang über dem sonstigen Sekundärrecht (vgl. Art. 216 II AEUV)
 - auch gemischte Verträge der Union und ihrer Mitgliedstaaten mit Dritten
- 6) Sonstige Rechtsakte
 - sog. unspezifische Beschlüsse (nach besonderen Bestimmungen)
 - insbes. Organisationsakte (z.B. Geschäftsordnungen)
 - auch interinstitutionelle Vereinbarungen, wenn als bindend vereinbart (vgl. Art. 295 S. 2 AEUV)
 - keine Rechtsquelle sondern nur Auslegungshilfe: sog. *Soft Law*

B. Die Eigenarten des Unionsrechts

I. *Eigenständigkeit und Autonomie*

- eine eigenständige Rechtsordnung neben den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten und dem Völkerrecht (heute GANZ HM)
 - (→ EuGH, Rs. 26/62, *van Gend & Loos*; Rs. 6/64, *Costa/ENEL*)
 - staatl. Gerichte dürfen daher nicht selbst Ungültigkeit von EU-Sekundärrechtsakten feststellen (EuGH, Rs. 314/85, *Foto-Frost*)
- autonom gegenüber dem Recht der Mitgliedstaaten
- aber abhängig vom Willen der Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit, den diese in einem Änderungs- oder Aufhebungsvertrag zu den Gründungsverträgen äußern können (die MS als → "Herren der Verträge")

II. *Einheitlichkeit*

- einheitliche Geltung und Anwendung in allen Mitgliedstaaten, unabhängig von den Besonderheiten des nationalen Rechts

III. *Unmittelbare innerstaatliche Geltung*

- insbes. unmittelbare innerstaatliche Anwendbarkeit des primären Unionsrechts (vgl. bereits EuGH, *van Gend & Loos*)

IV. *Vorrang vor dem staatlichen Recht*

- staatliche Stellen dürfen das staatliche Recht bei einer Kollision mit dem Unionsrecht nicht anwenden
- eine elementare Spielregel der supranationalen Integration
 - vom EuGH herausgearbeitet (→ EuGH, Rs. 6/64, *Costa/ENEL*)
 - von den Mitgliedstaaten in allen Reformverträgen vorausgesetzt und übernommen
 - von allen später beitretenden Staaten als zentrales Element des *acquis communautaire* im Beitrittsvertrag anerkannt
 - in der Verfassungsrechtsprechung in vielen Mitgliedstaaten bestätigt

³ Früher Art. 249 UA 2 EGV.

⁴ Früher nach dem deutschen Wortlaut "Entscheidung" (Art. 249 UA 4 EGV).

⁵ Werden auch als eigenständige Art der Rechtsquellen neben dem Primär- und Sekundärrecht eingeordnet.

- nur *Anwendungs-*, kein *Geltungsvorrang*
 - kollidierendes staatl. Recht wird nicht nichtig, ist aber aus Gründen der Rechtssicherheit zu beseitigen
- Vorrang *auch vor dem nationalen Verfassungsrecht* (→ EuGH, Rs. 11/70, *Internat. Handelsgesellschaft*)
 - von den Verfassungsgerichten einiger Mitgliedstaaten in Verletzung der Beitrittsverträge nicht anerkannt
- Vermeidung von Kollisionen durch unionsrechtskonforme Auslegung des staatlichen Rechts
- bei möglicher Kollision Klärung der unionsrechtlichen Fragestellung durch EuGH im Vorabentscheidungsverfahren (Art. 267 AEUV⁶)

C. Der Vollzug des Unionsrechts

I. Der Regelfall: Vollzug durch die Mitgliedstaaten

- Vollzug nach Maßgabe des staatlichen Rechts, das jedoch durch Vorgaben des *europäischen Verwaltungsrechts* überlagert wird; dies führt z.T. zu erheblichen Abweichungen (→ *Europäisierung des Verwaltungsrechts*)
- 1) Mittelbarer Vollzug durch die Mitgliedstaaten
 - insbes. bei Richtlinien
 - zunächst Umsetzung des Unionsrechts in staatliches Recht, dann Vollzug des staatlichen Rechts
 - dem Anwender des staatlichen Rechts wird häufig nicht bewusst, dass es sich um Vollzug von Unionsrecht handelt⁷
 - in Deutschland Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen für die Umsetzungsgesetze nach Art. 70 ff. GG
 - 2) Unmittelbarer Vollzug durch die Mitgliedstaaten⁸
 - insbes. bei Verordnungen, Beschlüssen
 - Vollzug der europäischen Norm ohne dazwischengeschaltetes staatliches Recht
 - in Deutschland Verteilung der Verwaltungskompetenzen nach Art. 30, 83 ff. GG (Gesamtsystem) analog

II. Die Ausnahme: unionseigener Vollzug

- zumeist durch Kommission
- wichtige Bereiche: Vollzug wettbewerbsrechtlicher Vorschriften (Art. 101 ff. AEUV⁹), Überwachung der mitgliedstaatlichen Beihilfen (Art. 107 ff. AEUV¹⁰), Haushaltsvollzug (Art. 317 UA 1 AEUV), Verwaltung der Fonds für Förderprogramme, Verwaltungsaufgaben im Rahmen der Währungsunion (vgl. z.B. Art. 132 III AEUV), Verwaltungsaufgaben nach dem EAGV, Selbstorganisation (z.B. Schaffung von Agenturen)
- *Recht des Bürgers auf eine gute Verwaltung* (Art. 41 GRCh)
- Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Amtshilfe (nach Art. 4 III EUV und Spezialvorschriften)

(Datei: Schema1 (Vert Eur))

⁶ Früher Art. 234 EGV.

⁷ Einige Mitgliedstaaten haben daher die Praxis entwickelt, im Gesetzestext oder amtlichen Fußnoten ausdrücklich darauf hinzuweisen. Dies soll insbes. die richtlinienkonforme Auslegung des nationalen Rechts sicherstellen.

⁸ Bei ausbleibendem oder mangelhaftem Vollzug Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH nach Aufsichtsklage durch die Kommission (Art. 258 AEUV, früher 226 EGV) oder Klage eines anderen Mitgliedstaates (Art. 259 AEUV, früher 227 EGV). Bei ausbleibendem oder mangelhaftem Vollzug auch nach Verurteilung durch den EuGH ggf. Verhängung eines Pauschalbetrages oder *Zwangsgeldes* durch den EuGH auf Antrag der Kommission (Art. 260 II AEUV, früher 228 II EGV).

⁹ Früher Art. 81 ff. EGV.

¹⁰ Früher Art. 87 ff. EGV.