

1. EINGRENZUNG DES EUROPARECHTS

Bevor in die Details der Materie eingetaucht wird, muss sie eingegrenzt werden: Europa ist ein schillernder Begriff, der **in unterschiedlichen Zusammenhängen Unterschiedliches bedeuten** kann. Was daraus bezeichnet der Begriff Europarecht, wie er hier verwendet wird? Und wozu sich überhaupt mit der Materie befassen – welche Bedeutung hat sie für Studierende, Praktiker und Rechtsunterworfenen allgemein?

1.1. Was ist Europarecht?

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 aber – 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.

Infrage kommt auch eine **politische Definition**, die nur auf den Status quo des gemeinsamen Wertesubstrats blickt und 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 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 bekennen. Dieser Begriff schreitet daher dynamisch mit der Fortentwicklung der Gesellschaft voran und ist entsprechend anpassungsfähig.

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

Ist die Verfassung der maßgebliche Referenzpunkt, stellt sich im europäischen Kontext die Folgefrage, **welche Verfassung** (und deren Werte) damit gemeint sein soll. Die Staatstheorie meint mit „Verfassung“ den zentralen Rechtsbestand einer staatlichen Einheit bzw. politischen Ordnung.

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.

Im geografischen bzw. historischen Europa bestehen jedoch mehrere **parallele Integrationsstränge** bzw. zwischenstaatliche Kooperationsmodelle. Sie schaffen jeweils einen überstaatlichen Rechtsbestand, der einen Anknüpfungspunkt für eine offenere, politische Eingrenzung des Europabegriffs bilden könnte. Zu nennen sind, rein beispielsweise, der Europarat als Forum für Debatten über allgemeine europäische Fragen, die mit der Friedenssicherung befasste OSZE, die Europäische Freihandelszone EFTA, das Militärbündnis NATO u.v.m. Die nachfolgende Abb. 1 gibt einen Eindruck von der Vielzahl an – teilweise wechselseitig überlappenden – Integrations- und Kooperationsformen, an denen sich Staaten in Europa beteiligen können.

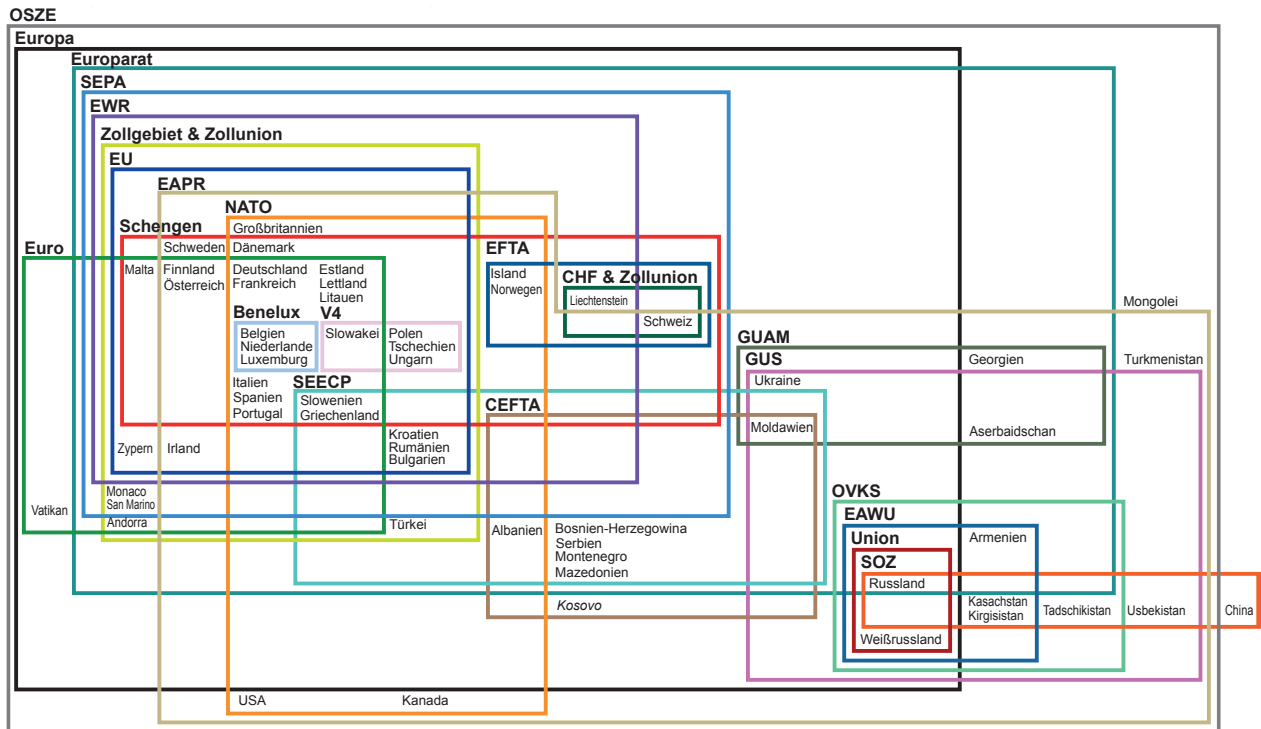


Abb. 1 (Quelle: Wikimedia Commons)

Die aus dieser Vielzahl für die Materie Europarecht maßgebliche Integrationsform, die den Bezugs- und Angelpunkt der weiteren Ausführungen bildet, ist (nur) das **Recht der Europäischen Union (EU)** als

einer spezifischen Wertegemeinschaft im geografisch-historischen Europa. Die Einschränkung auf das Recht der EU rechtfertigt sich dabei aus dessen – hier i.F. (→ s. Einführung) besprochenen – besonderen Merkmalen und der besonderen Integrationshöhe (i.S. einer hohen Dichte des gemeinsamen Rechtsbestands der teilnehmenden Staaten). In diesen Merkmalen und der erreichten Dichte unterscheidet sich die EU qualitativ von allen anderen völkerrechtsbasierten (→ s. Rechtsnatur) Integrationsformen in Europa.

Europarecht bzw. (synonym) **EU-Recht**/Unionsrecht ist nach diesem Verständnis also das vom EU-Gesetzgeber (→ s. Organe) erzeugte Recht (→ s. Rechtsetzung).

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 o.dgl. geltend gemacht wurde. Ebenso unerheblich ist es auch, ob neben EU-Staaten auch **Nicht-EU-Staaten** in den fraglichen Rechtsbestand miteinbezogen 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.

Das Recht anderer genannter Integrationsformen bzw. **anderes Völkerrecht** ist damit nicht Teil des EU-Rechts bzw. der Materie Europarecht (sondern eben „Völkerrecht“ i.e.S.). Solches Völkerrecht kann aber Teil der EU-Rechtsordnung werden. Für besonders wichtige Teile des Völkerrechts erfolgt die Einbeziehung ausnahmsweise schon aufgrund primärrechtlicher Anordnung. Sie stehen folglich auch auf einer Stufe mit dem Primärrecht (aber auch nicht darüber). ⁷ Angesprochen sind hier, wegen ihrer grundlegenden Natur, erstens die Kernbereiche der **UN-Charta** und die Grundsätze des Völkerrechts, deren Achtung der EU in Art. 3 Abs. 5 EUV schon als Teil des Zielekatalogs aufgetragen ist. Ebenso bedeutsam ist zweitens die **EMRK**, deren grundrechtliche Vorgaben nach Art. 6 Abs. 3 EUV allgemeine Grundsätze des EU-Rechts sind.

Im Regelfall ist die Übernahme von Völkerrecht in die EU-Rechtsordnung aber die Folge der Beteiligung der EU an einem Abkommen und dessen Ratifikation durch den EU-Gesetzgeber. Es handelt sich dann um Recht im sog. „**Mezzaninrang**“ (→ s. Rechtsquellen) zwischen dem Primär- und dem (übrigen) Sekundärrecht. ⁸ Für das Europarecht ist dieses Völkerrecht insoweit relevant (und dann im Rahmen des Fachs zu behandeln), als sich daraus im Einzelfall Vorgaben für das allgemeine Sekundärrecht ergeben.

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.

7 Grundlegend verb.Rs. C-402/05 und C-415/05, *Kadi*, ECLI:EU:C:2008:11, Rn. 306ff.

8 Vgl. Art. 216 Abs. 2 AEUV.

Der EuGH nimmt in Bezug auf solche Abkommen (und ihre Auswirkungen auf das EU-Recht) eine eigenständige Auslegungsbefugnis wahr. Trotz grundsätzlicher Auslegungszuständigkeit des EuGH sind jedoch nicht alle dieser Abkommen **unmittelbar wirksam** (→ s. Direktwirkung von Sekundärrecht) in dem Sinn, dass sich Einzelne vor den Gerichten darauf berufen können. Dies gilt als wichtiges Beispiel etwa für das Welthandelsrecht der WTO (WTO-Abk., TRIPS-Abk. usw.).⁹

Wichtige Beispiele völkerrechtlicher Abkommen, an denen die EU beteiligt ist und die folglich als Teil der Unionsrechtsordnung in Mezzaninrang stehen, sind das Welthandelsabkommen (**WTO-Abk.**), das Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (**EWR-Abk.**), das große Teile des Binnenmarktrechts auf Norwegen, Liechtenstein und Island (EFTA-Staaten) ausdehnt, sowie die vielen Assoziierungs- und Partnerschaftsabkommen der EU mit Drittstaaten (z.B. die **bilateralen Verträge** mit der Schweiz, mit denen eine EWR-artige Beziehung nachgezeichnet wird, oder das Assoziierungsabkommen mit der Türkei, das insbesondere eine **Zollunion mit der Türkei** begründet). Künftig werden wohl auch die politischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit dem 2019 aus der EU austretenden **Großbritannien** in einem solchen Abkommen geregelt sein, das dann für beide Vertragsseiten verbindliche Vorgaben macht und erwartungsgemäß auch deren Bürgerinnen und Bürger in Bezug auf darin konkret niedergelegte Rechte (z.B. Aufenthalt) unmittelbar berechtigen dürfte.

1.2. Wozu Europarecht?

Ist der Europabegriff geklärt, stellt sich die Frage, ob bzw. warum das solcherart eingegrenzte Europarecht für Studierende und Praktiker relevant oder gar interessant sein soll. Hier lassen sich zwei Begründungsstränge unterscheiden: Einerseits ist die europäische Integration **nützlich**, andererseits ist das Europarecht rechtspraktisch höchst **relevant**.

1.2.1. Utilitaristische Perspektive

Die europäische Einigung lässt sich durch eine utilitaristische Brille betrachten: Europa funktioniert, weil bzw. solange es **nützlich** ist. Da Nützlichkeit ein subjektiver Maßstab ist, lassen sich hier mehrere Ebenen von Nützlichkeitsabwägungen unterscheiden.

Vielfach bekannt ist zunächst etwa das Narrativ von der europäischen Einigung als Friedensprojekt. Gemeint ist das Bestreben einer stabilen **Friedenssicherung** auf dem europäischen Kontinent nach und seit den verheerenden Erfahrungen des 2. Weltkriegs. Zu Beginn betraf dies v.a. das Verhältnis zwischen den historischen Gegenspielern Deutschland und Frankreich. Ausdruck dieses Bestrebens ist der EGKS-Vertrag aus 1951 (→ s. Geschichte), mit dem die souveräne Kontrolle über die damals kriegsrelevante Produktion von Kohle und Stahl von beiden Staaten abgegeben und an eine unabhängige, überstaatliche Behörde übertragen wurde. Bis heute fungiert die Idee der **Stabilisierung** der politischen Verhältnisse als Legitimationsfaktor der europäischen Einigungs- und Erweiterungspolitik. Eine symbolische Aner-

⁹ Grundlegend verb.Rs. 21-24/72, *International Fruit*, ECLI:EU:C:1972:115, Rn. 7ff.

kennung erzielte das Narrativ von der europäischen Einigung als Friedens- und Stabilisierungsprojekt insbesondere durch die Verleihung des Friedensnobelpreises an die EU im Jahr 2012.

Die fortbestehende Bedeutung der Friedens- und Stabilisierungsmaximen als Element der Integrationspolitik be-
künden etwa der rasche **Beitritt** von Griechenland (1981), Spanien und Portugal (beide 1986) nach dem Ende der
jeweiligen Diktaturen in diesen Ländern oder die mit den Kopenhagener Kriterien (→ s. Geschichte) aus 1993
unmittelbar nach dem Fall des Eisernen Vorhangs angestoßene, massive Südosterweiterung (2004, 2007 und 2013).
Neben der mit einem Beitritt zur EU verbundenen demokratischen Stabilisierung und institutionellen Verflechtung
spielt hier auch die **faktische Marktintegration** (z.B. bei Absatzmärkten, Zulieferern, Beteiligungsverhältnissen,
Produktionsstandorten usw.) eine wichtige faktische Rolle. Ein neuer Krieg zwischen MS wäre aus Sicht der Wirt-
schaft eine schmerzhaft Kapitalvernichtung. Zugleich fördert die Integration den **kulturellen Austausch** zwischen
den Bürgern unterschiedlicher MS, indem innereuropäische Migration (von Arbeitskräften und außerhalb des Ar-
beitskontextes) insbesondere durch die Grundfreiheiten und die mit der Unionsbürgerschaft verbundenen Rechte
gefördert und geschützt wird (→ s. Freizügigkeit).

Daneben ist Europa gerade für kleinere MS als **Machthebel politischen Einflusses** nützlich und inte-
ressant. EU-intern, also zwischen den MS, erlaubt das Europarecht eine wechselseitige Einflussnahme
auf die inneren Angelegenheiten der anderen. Je mehr Bereiche von der Integration erfasst werden und
je weiter die Beschlussfassung vom Einstimmigkeitsprinzip abgelöst ist, desto größer ist dieser Einfluss.
EU-extern, also außenpolitisch, erhöht ein gemeinsames Auftreten das globale Gewicht der eigenen
Stimme. Intern wie extern bewirkt die Integration also eine Aufwertung der Bedeutung der Einzelstaa-
ten und besonders kleiner Staaten.

Wie schon im Kontext der Friedenssicherung angesprochen, bedeutet Europa außerdem eine
Marktopportunität für Wirtschaftstreibende. Integration ist damit i.W. eine Verlängerung des allge-
meinen Freihandelsgedankens, wie er (je nach Lesart) in seiner ursprünglichsten Form schon im 18.
Jahrhundert von *Adam Smith* formuliert wurde:¹⁰ Kooperation zwischen Wirtschaftstreibenden und
Arbeitsteilung sind eine Produktivkraft, die einen den gemeinsamen Wohlstand fördernden Mehrwert
schafft. Umgelegt in Europa weitet also die Schaffung des Binnenmarkts das Handelsvolumen aus. Mehr
Handel bedeutet (vereinfacht) mehr gemeinsamen Wohlstand, aber auch mehr individuellen Profit.

Angesichts der historischen Dominanz von Markt, Handel und Wettbewerb als Ausgangspunkte
der europäischen Integration, die schon in der bis 1993 (Vertrag von Maastricht; → s. Geschichte) ge-
bräuchlichen Bezeichnung als „Europäische Wirtschaftsgemeinschaft“ (EWG) abgebildet ist, waren die
Organe der Union zunehmend bestrebt, die **soziale Komponente** der EU zu unterstreichen und ihr ein
„soziales Gesicht“ zu geben. In diesen Kontext gehört etwa das politisch geprägte Schlagwort „Soziales
Europa“. Aus utilitaristischer Sicht ist diese Debatte erstens bedeutsam, soweit Europa – v.a. in Abgren-
zung zu den USA und gegenüber Freihandelsambitionen – als Garant für ein im Zielekatalog abgesi-
chertes¹¹ „Europäisches Sozialmodell“ fungieren soll. Die zweite, in der Praxis ungleich wichtigere uti-
litaristische Dimension des europäischen Sozial- und Solidaritätsdiskurses betrifft die Gewährleistung

¹⁰ Vgl. *Smith*, Inquiry Into the Wealth of Nations (1776).

¹¹ Vgl. Art. 3 Abs. 3 UAbs. 2 EUV.

des wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts der Union (sog. Kohäsionspolitik).¹² Sie wird v.a. über Förderungen für strukturschwache Regionen und sensible Sektoren (etwa Landwirtschaft, Verkehr usw.) bewerkstelligt. Gerade aus Sicht wirtschaftsschwächerer Staaten („Nettoempfänger“) können die Förderungen aus der Kohäsionspolitik eine nicht unerhebliche Motivation dafür sein, sich dem europäischen Einigungsprozess anzuschließen.

Die Nützlichkeit der EU ist ein Gradmesser ihrer – zumindest politischen – **Legitimität**. Sie gibt damit auch über die **Zukunftsperspektiven** der EU Aufschluss: Solange die EU von den (letztlich: allen) MS aus den unterschiedlichsten Gründen als nützlich empfunden wird, hat sie stabile Bestandaussichten. Damit schließt sich einerseits der Kreis zur Rechtsphilosophie: Die Übertragung von Souveränitätsrechten an eine übergeordnete Instanz lässt sich mit *Thomas Hobbes*¹³ aus dem Grund rechtfertigen, dass der Souverän im Gegenzug Aufgaben im Verhältnis zu den Rechtsunterworfenen (dort: Gewährleistung persönlicher Sicherheit) wahrnimmt. Solange der Souverän die gesellschaftsvertraglich vereinbarten Leistungen in zufriedenstellender Weise erfüllt, ist er legitim. Dies gilt auch für die EU. In diesem Sinne hat schon *Walter Hallstein*, zwischen 1958 und 1967 erster Präsident der Kommission, treffend das Bild von der „**théorie de la bicyclette**“ als Funktionsmaxime der EU geprägt: So, wie ein Fahrrad umfällt, wenn nicht andauernd in die Pedale getreten wird, kollabiert auch eine EU, die integrationspolitisch zum Stillstand kommt.

Dass die Nützlichkeit der EU in jüngerer Zeit vermehrt in Zweifel gezogen wird und vonseiten der EU daher bessere Antworten auf die Legitimitätsfrage gefordert sind, belegt nicht zuletzt der in *Hobbes'* Mutterland Großbritannien im Jahr 2016 gefasste Beschluss, aus der EU auszutreten (sog. **Brexit**). Der Brexit ist nur eine von mehreren Erscheinungsformen einer die Legitimität und Zukunft der Integration bedrohenden **Poly-Krise** der EU, andere waren bzw. sind etwa die Eurokrise (Stichwort Griechenland-Rettung und Austeritätspolitik), die Flüchtlingskrise (Stichwort Aussetzung der Schengener Reisefreiheit und Negation der Beschlüsse zur Flüchtlingsverteilung) oder diverse Bedrohungen der Rechtsstaatlichkeit (Stichwort Rechtsstaatlichkeitsverfahren gegen Polen und drohender Stimmrechtsentzug).

Als Antwort auf die Poly-Krise steht eine neuerliche Reform der EU und ihrer Verträge im Raum. Ein wichtiger Diskussionsbeitrag ist das **Weißbuch zur Zukunft Europas**,¹⁴ wo fünf Szenarien für die weitere Integration gezeichnet werden (1. Weiter wie bisher, 2. Fokus nur auf den Binnenmarkt, 3. Koalitionen der Willigen, 4. Konzentration auf große gemeinsame Aufgaben und Rückzug aus kleinen Fragen, 5. Generelle Vertiefung der Integration). Ein weiterer wichtiger Beitrag ist jene „**Neugründung Europas**“, die der frz. Präsident *Macron* gefordert hat und die er über eine gestärkte frz.-dt. Achse umsetzen will.¹⁵ *Macron* skizziert sowohl politische (z.B. mehr Europa in Bereichen wie Sicherheit, Migration, Wirtschaftspolitik) als v.a. auch institutionelle Reformen (z.B. transnationale Listen bei Europawahlen, Stärkung eines Europas der verschiedenen Geschwindigkeiten) und den Pfad für das weitere Vorgehen (z.B. Reformkonvente in den MS, europäische Reformarbeitsgruppe). Die Zukunfts- und Reformdebatte wird zumindest bis zu den Wahlen zum europäischen Parlament im Jahr 2019 fortgesetzt werden. Mit Entscheidungen ist erst nach diesen Wahlen zu rechnen.

12 Vgl. Art. 3 Abs. 3 UAbs. 3 EUV.

13 Vgl. *Hobbes*, *Leviathan* (1651).

14 Kom(2017) 2025.

15 Rede v. 26.9.2017 an der Universität Sorbonne, „Initiative pour l'Europe – Discours d'Emmanuel Macron pour une Europe souveraine, unie, démocratique“, zum 20.12.2017 abrufbar unter <http://elysee.fr>.

1.2.2. Praxisperspektive

Das Europarecht ist für die Praxis relevant, weil es innerhalb des nationalen Rechtsgefüges eine zweite, **neben dem staatlichen Recht** stehende und dabei völlig autonome Rechtsordnung darstellt. Gleichzeitig erfasst diese Rechtsordnung so viele Bereiche, dass die Zahl der Rechtsmaterien ohne europarechtliche Vorgaben bzw. **zweite europarechtliche Prüfebene** sehr klein geworden ist. Dieser Abschnitt arbeitet heraus, warum dies trotz der völkerrechtlichen Geburt des Europarechts so ist und was die wesentlichen Merkmale sind, denen das Europarecht seine Praxisrelevanz verdankt.

1.2.2.1. Völkerrechtstypische vs. staattypische Merkmale

Das Europarecht ist, obwohl die dogmatische Einordnung im Detail im Schrifttum umstritten ist und das Europarecht als Teilmaterie des Völkerrechts betrachtet wird, letztlich eine **vom Völkerrecht verschiedene Materie**: Das Europarecht fußt zwar auf dem Völkerrecht, da die Gründungsverträge (→ s. Geschichte) der EU internationale Abkommen waren bzw. sind. Sehr rasch hat sich die Materie jedoch weit über das Völkerrecht hinausentwickelt und steht heute nach seinen Merkmalen und seiner Funktionsweise, aber auch bei der Ausgestaltung der Organe dem staatlichen Recht weit näher bzw. ist diesem ähnlicher als dem Völkerrecht. Dies gilt unbeschadet dessen, dass bis heute einzelne Reminiszenzen an die Völkerrechtsmethode erkennbar bleiben (→ s. sogleich). EU-Recht ist aber weder das eine (Völkerrecht) noch das andere (staatliches Recht), sondern eine Rechtsordnung eigener Art (sog. **sui generis-Charakter**). Dies hat der EuGH schon früh, 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.

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 ausdrück-

lich bestimmt, sondern **auch aufgrund von eindeutigen Verpflichtungen**, die der Vertrag den Einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt.“

Die wesentlichsten **Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Völkerrecht und Europarecht** fasst die folgende Tabelle anschaulich zusammen. Die linke Spalte nennt Beispiele für die angesprochene Fortwirkung völkerrechtlichen Denkens im Europarecht. 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 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"> • Europarecht hat sich weit über das Völkerrecht hinausentwickelt • „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

Wie die Tabelle in der rechten Spalte verdeutlicht, hat im Europarecht also über die Jahre, beginnend mit *van Gend*, etwas stattgefunden, was man unter das Schlagwort „**Konstitutionalisierung**“ fassen kann: die Herausbildung einzelner staatentypischer Merkmale in vertikaler (EU vs. MS und Einzelne; **Supranationalität**, Nr. 1 der Tabelle) wie horizontaler (Institutionengefüge der EU; **Unionsmethode**, Nr. 2 der Tabelle) Hinsicht. Beide Begriffe werden in diesem Teil nachfolgend näher besprochen. Von Konstitutionalisierung zu sprechen ist unbeschadet dessen legitim, dass der Versuch einer Verfassungsgebung für die EU bislang gescheitert ist (→ s. Verfassungsbegriff): Die fraglichen Merkmale sind fest im Primärrecht (→ s. Rechtsquellen) verankert, obwohl sich dieses formal nicht „Verfassung“ nennt.

Der Konstitutionalisierungsprozess gibt eine Antwort auf die hier im Titel gestellte Frage „Wozu Europarecht?“. Die Befassung mit dem Europarecht ist für Studierende und jede dem Studium nachfolgende Praxis unerlässlich, weil es aufgrund seiner Funktionsweise und Merkmale sowie aufgrund der Breite der von ihm abgedeckten Lebenssachverhalte für Rechtsunterworfenen neben dem staatlichen Recht gleichwertige (tatsächlich sogar: vorrangige), unmittelbar beachtliche Rechte und Pflichten normiert, also **in die tägliche Rechtsanwendung und Rechtspraxis direkt eingreift**. Es unterscheidet sich damit vom Völkerrecht klassischen Zuschnitts, das (mangels vergleichbarer Merkmale) bei der täglichen Rechtsanwendung kaum eine Rolle spielt.

1.2.2.2. Unionsmethode

Der hier verwendete Begriff der Unionsmethode (früher: Gemeinschaftsmethode) bezeichnet ein Bündel von Eigenheiten des Europarechts im Bereich der Ausgestaltung seiner **handlungsbefugten Organe** und **Verfahren**. Diese Ausgestaltungsmerkmale fördern die Effizienz (Zeit- und Ressourcenschonung) der Arbeitsweise, speisen dort demokratische und gewaltenteilerische Gesichtspunkte ein und machen das erzeugte Recht effektiv (wirksam bzw. schlagkräftig).

Zu diesen Merkmalen zählt zunächst das **Initiativmonopol der Kommission** (→ s. Organe, Kommission, Rechtsetzungsverfahren) bei der Gesetzgebung.¹⁶ Mit der Kommission geben nicht die Staaten den Anstoß dafür, welches Recht in der EU gesetzt wird, sondern eine von den Staaten unabhängige und den Interessen der EU verpflichtete Einrichtung. Auch wenn die MS Rechtsetzungsinitiativen unverbindlich anregen können, übt die Kommission hinsichtlich des Ob und Wie eines letztlich erfolgenden Gesetzgebungsvorschlags eine neutrale Filterfunktion aus.

Ein weiteres Merkmal ist das nunmehr den Regelfall darstellende Beschlussfassungsquorum der **qualifizierten Mehrheit** im Rat.¹⁷ Die Abkehr vom älteren (und im Völkerrecht typischen) Merkmal der Einstimmigkeit von Beschlüssen bedeutet die Aufgabe staatlicher Souveränität bei der Rechtserzeugung: MS können von anderen überstimmt werden und müssen die Mehrheitsmeinung rechtsverbindlich gegen sich gelten lassen. Gleichzeitig ist mit diesem Souveränitätsverlust ein Souveränitätsgewinn dahin verbunden, dass so auch jeder MS mittelbar Einfluss auf das Rechtsgefüge der Partnerstaaten nehmen kann. Im Völkerrecht bildet die staatliche Souveränität dagegen eine absolute Schranke gegen eine zustimmungslose Einwirkung von außerstaatlich erzeugtem Recht.

Die Unionsmethode kennzeichnet sodann die **Aufwertung des Parlaments zum Ko-Gesetzgeber** in den allermeisten Bereichen des Unionsrechts.¹⁸ Diese Aufwertung erfolgte in den Vertragsreformen seit Gründung der EU (damals: EWG) sukzessive und wurde erst mit der jüngsten Vertragsreform (Lissabonvertrag, in Kraft seit 1.12.2009) nahezu komplettiert. Sie stärkt 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.

Ein Merkmal des EU-Rechts ist auch seine **unmittelbare Vollzugseignung**, die Folge der unmittelbaren Geltung (→ s. Verhältnis von EU-Recht und nationalem Recht) des EU-Rechts ist.¹⁹ Man könnte also auch die unmittelbare Geltung als Merkmal nennen. Gemeint ist, dass hinsichtlich der Geltung des Rechts in den MS keine Wahlfreiheit und kein (für das Völkerrecht typischer) Ratifikationsbedarf

¹⁶ Vgl. Art. 17 Abs. 2 EUV.

¹⁷ Vgl. Art. 16 Abs. 3 EUV.

¹⁸ Vgl. Art. 14 Abs. 1 EUV.

¹⁹ Vgl. auch Art. 4 Abs. 3 und 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV.

bestehen. Stattdessen ist das vom EU-Gesetzgeber erzeugte Recht unmittelbar von seinen Adressaten zu vollziehen, d.h. anzuwenden. Dies gilt auch im Fall des Rechtsakktyps der Richtlinie (RL; → s. Rechtsquellen, Sekundärrecht), wo den MS binnen einer gewissen Frist ab Erlass noch die Möglichkeit der Einpassung der RL-Vorgaben in das nationale Rechtsgefüge gegeben wird. Im Regelfall erfolgt der Vollzug dezentral durch die Behörden und Gerichte der MS (→ s. Verfahrensautonomie der MS), in einzelnen Bereichen (etwa Wettbewerbsrecht) wird aber auch die Kommission unmittelbar in der Vollziehung tätig. Das System des Vollzugs von Unionsrecht ähnelt daher von der Logik dem Vollzug von Bundesrecht in föderalen Rechtsordnungen (z.B. mittelbare und unmittelbare Bundesverwaltung in Österreich).

Ein wichtiges Merkmal der Unionsmethode ist schließlich auch das Bestehen einer **vollwertigen gerichtlichen Kontrolle**, die der Europäische Gerichtshof (**EuGH**) und das (ihm untergeordnete) Gericht (EuG) ausüben.²⁰ Ein ausdifferenziertes System von Rechtsbehelfen, für die teils die nationalen Gerichte (→ s. Verfahrensautonomie, Vollzugseignung), teils die Unionsgerichte (→ s. Unionsrechtsschutz) zuständig sind, gewährleistet die Richtigkeit der Anwendung des Unionsrechts durch die Organe der MS und der EU gleichermaßen. Die europäischen Gerichte stehen dabei nicht nur den EU-Organen und MS offen, sondern auch den Einzelnen. An der Spitze dieses Systems steht der EuGH, dem das alleinige Recht zur verbindlichen Auslegung von Unionsrecht und zur Beurteilung seiner Gültigkeit zukommt und dessen Urteile in den betreffenden Verfahren unmittelbar rechtsverbindlich und gegebenenfalls vollstreckbar²¹ sind. Im Völkerrechtsgefüge fehlt es, soweit überhaupt ein Gericht eingerichtet wurde, zumeist an der direkten Vollstreckbarkeit der Urteile. Außerdem sind völkerrechtsbasierte Gerichte zumeist nicht für Klagen Einzelner zuständig.

Einzelne Elemente der dargestellten Unionsmethode (also der Institutionen und Verfahren) finden sich bei den hier nachfolgend diskutierten Merkmalen des supranationalen Charakters (also der besonderen Rechtswirkungen) 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.

1.2.2.3. Supranationalität

Aufgrund seiner spezifischen Merkmale betrifft das Europarecht die/den Einzelne/-n. Das Europarecht hat insoweit eine **besondere Rechtsqualität** bzw. Rechtswirkungen, die dem nationalen Recht näher sind als jene des Völkerrechts. Diese Wirkungen lassen sich als supranationaler Charakter bzw. Supranationalität des Europarechts bezeichnen.

Das Ausgangsmerkmal des supranationalen Charakters ist die **Autonomie** des Unionsrechts. Wie im eben zit. Urteil *van Gend* grundgelegt, ist das Unionsrecht eine Rechtsordnung *sui generis*, also eigener Art, die sowohl gegenüber dem Völkerrecht als auch dem nationalen Recht eigenständig ist. Sie

20 Vgl. Art. 19 Abs. 1 AEUV.

21 Vgl. Art. 280 AEUV.

hat, wie auch sogleich bei der unmittelbaren Geltung näher ausgeführt, einen autonomen Geltungsanspruch. Autonomie bedeutet zudem, dass das Unionsrecht **eigene Begriffe und Methoden** herausbildet, für deren Verständnis ähnlich klingende nationale Konzepte zwar Indizwirkung haben mögen, aber keine autoritativen Vorgaben gegenüber dem Unionsrecht machen können.

Diese Ausführungen leiten zu einem weiteren Merkmal der Supranationalität der Unionsrechtsordnung über, der **unmittelbaren Geltung** des Unionsrechts. Autonomie und unmittelbare Geltung gehen Hand in Hand, denn logische Folge der Autonomie ist es, dass das Unionsrecht einen **eigenständigen Geltungsgrund** bzw. Geltungsanspruch hat. Es gilt ohne Zutun der MS, muss seine Geltung als verbindliches Recht in den MS also nicht vom (insbesondere) nationalen Recht ableiten, mit diesem koordinieren oder etwa gar mit den nationalen Gesetzgebern ‚verhandeln‘. Die Geltung ist (gleich jener nationalen Rechts) unmittelbar, weil sie mit der Rechtserzeugung eintritt und nicht etwa erst, wenn die MS oder sonstige Adressaten der Geltung zugestimmt (und dem Unionsrecht also durch Zustimmung mittelbar Geltung verschafft) haben. Folge der unmittelbaren Geltung ohne weiteres Zutun der MS ist es auch, dass auf der nationalen Ebene **keine Abänderungsmöglichkeit** in Bezug auf das vom EU-Gesetzgeber erzeugte Recht mehr besteht.

Nicht mit der unmittelbaren Geltung zu verwechseln ist sodann die unmittelbare Anwendbarkeit (synonym auch unmittelbare Wirkung oder **Direktwirkung** genannt). Der terminologische Fokus auf Rechtsanwendung und Rechtswirkungen soll hervorkehren, dass dieses Merkmal der Supranationalität die Rechtsdurchsetzungsebene im Blick hat: Das Unionsrecht verschafft den Einzelnen **unmittelbare individuelle Berechtigungen**. Auch dies hat der EuGH bereits in *van Gend* hervorgehoben: „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.“²² Die Rechtsverleihung ist wiederum unmittelbar in dem Sinn, dass sie ohne Zutun des nationalen Rechts erfolgt. Folge der unmittelbaren Rechtsverleihung ist es, dass die verliehenen Rechte von den Berechtigten auch selbst durchgesetzt werden können: Sie bilden taugliche **Anspruchsgrundlagen der Rechtsdurchsetzung vor den nationalen Gerichten** und sind von diesen Gerichten daher direkt (zusammen mit, neben oder gegebenenfalls auch statt dem eigenen nationalen Recht) anzuwenden.

Hand in Hand mit unmittelbarer Geltung und Direktwirkung geht sodann das Supranationalitätsmerkmal des **Vorrangs von Unionsrecht** vor dem nationalen Recht: Wenn das Unionsrecht unmittelbar in den MS gilt und sich die Einzelnen vor den nationalen Gerichten unmittelbar darauf stützen können, so braucht es eine **Konfliktlösungsregel** für den Fall, dass die parallel nebeneinander stehenden Rechtsordnungen des MS und der EU einander widersprechende Anordnungen treffen. Diese Konfliktlösungsregel ist ebenso einfach wie effektiv: Das Unionsrecht geht dem nationalen Recht bei der Anwendung vor (sog. Anwendungsvorrang). Das nationale Recht wird also nicht im Bestand vom Unionsrecht vernichtet (d.h. es findet keine Derogation statt), sondern lediglich vom Unionsrecht

²² Rs. 26/62, *van Gend & Loos*, ECLI:EU:C:1963:1, S. 25.