

Grundkurs Europarecht

Schroeder

9. Auflage 2026
ISBN 978-3-406-85076-9
C.H.BECK

schnell und portofrei erhältlich bei
beck-shop.de

Die Online-Fachbuchhandlung beck-shop.de steht für Kompetenz aus Tradition. Sie gründet auf über 250 Jahre juristische Fachbuch-Erfahrung durch die Verlage C.H.BECK und Franz Vahlen. beck-shop.de hält Fachinformationen in allen gängigen Medienformaten bereit: über 12 Millionen Bücher, eBooks, Loseblattwerke, Zeitschriften, DVDs, Online-Datenbanken und Seminare. Besonders geschätzt wird beck-shop.de für sein umfassendes Spezialsortiment im Bereich Recht, Steuern und Wirtschaft mit rund 700.000 lieferbaren Fachbuchtiteln.

Das **Verfahren** der Vollziehung ist nur teilweise im AEUV verankert. So enthält der Vertrag Verpflichtungen zur Begründung (Art. 296 AEUV) sowie zur Bekanntgabe (Art. 297 AEUV) und Regelungen über die Vollstreckung von Rechtsakten (Art. 299 AEUV). Einige **Spezialregelungen** finden sich für die Vollziehung des Wettbewerbsrechts in Art. 105 und 108 AEUV, während weitere Verfahrensvorschriften für bestimmte Politikbereiche im **Sekundärrecht** verankert sind. Eine **allgemeine VO** über ein Verwaltungsverfahren für Unionseinrichtungen könnte auf den neuen Art. 298 AEUV gestützt werden, wurde aber (noch) nicht erlassen.⁷ 8

Beispiel: VO (EG) Nr. 1/2003 für das Kartellrecht; VO (EG) Nr. 139/2004 für die Fusionskontrolle; VO (EU) 2015/1589 für das Beihilfenrecht.

Die verbliebenen Lücken werden durch **allgemeine Grundsätze des Verfahrensrechts** gefüllt. Diese ungeschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsätze (vgl. → § 4 Rn. 16 f. und → § 6 Rn. 4) werden vom EuGH in gleicher Weise wie die Unionsgrundrechte gebildet, wobei gemeinsame Verfassungsüberlieferungen und die EMRK hierfür Erkenntnisquellen darstellen. Zu den wichtigsten Prinzipien des Verwaltungsrechts gehören die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit, des Vertrauensschutzes, der Rechtssicherheit, der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung oder des rechtlichen Gehörs. Ein Teil der rechtsfortbildend vom EuGH geschaffenen Grundsätze findet sich in **Art. 41 GRCh** (vgl. → § 15 Rn. 25) und dürfte in der nach Art. 298 AEUV noch zu erlassenden allgemeinen VerwaltungsverfahrenVO der Union **kodifiziert** werden. 9

Werden diese Verfahrensgrundsätze beim Vollzug des Unionsrechts durch Einrichtungen der Union verletzt, kann der erlassene Vollzugsakt mit der **Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV** angegriffen werden. 10

Beispiel: Die Kommission erklärt eine staatliche Beihilfe nach Art. 108 Abs. 2 AEUV iVm Art. 9 Abs. 5 VO (EU) 2015/1589 mit dem Binnenmarkt für unvereinbar und ordnet nach Art. 16 VO (EU) 2015/1589 die Rückforderung der Beihilfe an. Sie hat ihren Beschluss jedoch weder begründet noch den betroffenen Mitgliedstaat, das begünstigte Unternehmen oder das Konkurrenzunternehmen angehört. Der Beschluss der Kommission verletzt damit **wesentliche Formvorschriften** gemäß Art. 263 Abs. 2 AEUV (Begründungspflicht nach Art. 296 AEUV, Gebot des rechtlichen Gehörs nach Art. 108 Abs. 2 AEUV und als allgemeiner Rechtsgrundsatz, evtl. auch Spezialregelungen in Art. 6, 12, 24 VO (EU) 2015/1589). Er kann von dem Mitgliedstaat gemäß Art. 263 Abs. 2 AEUV vor dem EuGH und von dem von der Rückforderung betroffenen Unternehmen gemäß Art. 263 Abs. 4, Art. 256 AEUV iVm Art. 51 EuGH-Satzung vor dem EuG mit Nichtigkeitsklage angefochten werden.

⁷ Vgl. die Forderung des EP an die Kommission, einen Vorschlag vorzulegen, EuZW 2013, 124.

III. Vollziehung durch die Mitgliedstaaten

- 11 Mangels eines differenzierten Behördenunterbaus der Union wird der Großteil des Unionsrechts **dezentral** von den Mitgliedstaaten vollzogen.

1. Recht und Pflicht zur Vollziehung durch die Mitgliedstaaten

- 12 Nach Art. 4 Abs. 3 EUV und Art. 291 AEUV sind die Mitgliedstaaten **verpflichtet**, an der Vollziehung von Unionsrecht mitzuwirken.⁸ Dessen effektive Durchführung wird nach Art. 197 Abs. 1 AEUV auch als Frage von gemeinsamem Interesse betrachtet. Ob sie jedoch auch ein **Recht** haben, die Vollziehung des Unionsrechts zu regeln, sofern kein Fall der Vollziehung durch Einrichtungen der Union vorliegt, ist str. Eine Ansicht geht unter Verweis auf Art. 5 Abs. 2 EUV, die allgemeine Auffangzuständigkeit der Mitgliedstaaten (vgl. → § 7 Rn. 5 ff.) und den Wortlaut von Art. 291 Abs. 1 AEUV („nach innerstaatlichem Recht“) vom **Grundsatz der nationalen Verfahrenautonomie** aus.⁹ Nach aA benötigt die Union keine speziellen Vollzugskompetenzen, denn sie kann, sofern sie eine Sachkompetenz hat, nicht nur Rechtsakte erlassen, sondern auch über deren Vollzug bestimmen. Der EuGH hat sich insoweit nicht eindeutig geäußert, sondern festgestellt, dass die Mitgliedstaaten die Kompetenz zum Vollzug des Unionsrechts nur besitzen, „soweit das (Unions-)recht einschließlich der allgemeinen (unions-)rechtlichen Grundsätze hierfür keine gemeinsamen Vorschriften enthält“. ¹⁰ Da bislang nur in wenigen Fällen **spezielle Regelungen der Union** über den Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten existieren (zB im Zollrecht nach der VO (EU) Nr. 952/2013¹¹ oder im Agrarrecht nach der VO (EU) 2021/2116¹²), sind in der Praxis die Mitgliedstaaten nach wie vor befugt, **Organisation und Verfahren** für die Vollziehung nach Maßgabe ihres nationalen Verfassungs- und Verwaltungsrechts zu regeln. Mittlerweile gibt es jedoch häufiger Fälle, in denen die Durchführung von Unionsrecht nicht den Mitgliedstaaten in alleiniger Verantwortung zugewiesen ist, sondern nationale Stellen dabei mit Unionseinrichtungen zusammenwirken müssen, was als **europäischer Verwaltungsverbund** bezeichnet wird (→ Rn. 5). So kann die Kommission in bestimmten Bereichen nationale Behörden **anweisen**, wie diese das Unionsrecht im Außenverhältnis durchzuführen haben.¹³

⁸ EuGH 21.9.1983 – 205 bis 215/82, ECLI:EU:C:1983:233 Rn. 17 = BeckRS 2004, 72267 – Deutsche Milchkontor.

⁹ v. Danwitz DVBl. 1998, 421 (429); EuGH 19.9.2006 – C-392/04 und C-422/04, Slg. 2006, I-8559 Rn. 57 = EuZW 2006, 696 – i-21 u. a. erwähnt erstmals den „Grundsatz der Verfahrenautonomie der Mitgliedstaaten“, jedoch nur „mangels einer einschlägigen Gemeinschaftsregelung“; kritisch Oppermann/Classen/Nettesheim EuropaR § 12 Rn. 24 f.

¹⁰ EuGH 21.9.1983 – 205 bis 215/82, ECLI:EU:C:1983:233 Rn. 17 = BeckRS 2004, 72267 – Deutsche Milchkontor.

¹¹ ABl. 2013 L 269, 1, zuletzt geändert, ABl. 2022 L 317, 1.

¹² ABl. 2021 L 435, 187, zuletzt geändert, ABl. L, 2024/1468.

¹³ ZB nach Art. 28 VO (EU) 2023/988 im Produktsicherheitsrecht (ABl. 2023 L 135, 1).

2. Kontrollvorbehalt der Union bei Vollziehung durch die Mitgliedstaaten

Unterschiedliche nationale Regelungen über Verwaltungsorganisation und -verfahren in Angelegenheiten der Union können zu Vollzugsproblemen führen, die eine **einheitliche Wirkung des Unionsrechts** gefährden. Aus diesem Grund hat der EuGH für Situationen, in denen die Mitgliedstaaten den Vollzug autonom regeln, einen **Kontrollvorbehalt** formuliert. 13

(1) Nationale Verfahren für die Vollziehung von Unionsrecht dürfen nicht ungünstiger ausgestaltet sein als entsprechende Verfahren, die nur innerstaatliches Recht betreffen (zB kürzere Verjährungsfristen oÄ). Während dies früher als Diskriminierungsverbot bezeichnet wurde, stellt der nunmehr verwendete Terminus **Äquivalenzgrundsatz** klar, dass es auf eine inhaltliche Gleichbehandlung zweier verschiedener Sachverhalte ankommt.¹⁴ 14

(2) Nationale Verfahren dürfen im Hinblick auf den **Effektivitätsgrundsatz** (vgl. auch Art. 197 Abs. 1 AEUV) die Vollziehung des Unionsrechts außerdem nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren.¹⁵ Sollte dies der Fall sein, so dürfen nationale Verfahrensregeln nicht angewendet werden. So wurden zB nationale Ausprägungen des Vertrauensschutzes in den Regeln über die Rücknahme rechtswidriger VA¹⁶ oder verfahrensrechtliche Präklusionsvorschriften¹⁷ unionsrechtlich modifiziert, weil sie eine effektive Vollziehung von Unionsrecht vereitelt hatten. 15

(3) Nationale Verfahren dürfen bei der Vollziehung von Unionsrecht außerdem nicht den rechtlichen **Mindeststandard** unterschreiten, der sich aus den **allgemeinen Rechtsgrundsätzen** des Unionsrechts (vgl. → § 4 Rn. 16 f. und → § 6 Rn. 4) ergibt. Die nationalen Vollzugsstellen sind an diese Rechtsgrundsätze ebenso gebunden wie die Unionsorgane, wenn diese das Unionsrecht selbst durchführen. So dürfen nationale Behörden beim Vollzug von Unionsrecht keine Sanktionen verhängen, die gegen das unionale Verhältnismäßigkeitsprinzip verstoßen.¹⁸ Sie sind beim Vollzug außerdem nach Art. 51 Abs. 1 GRCh an die **Unionsgrundrechte** gebunden (vgl. hierzu → § 15 Rn. 14).¹⁹ 16

Beispiel: EuGH 20.3.1997 – C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163 = NJW 1998, 47 – Alcan

Die Aluminiumhütte Alcan in Ludwigshafen erhielt 1983 eine Beihilfe vom Land Rheinland-Pfalz. Die Zahlung war entgegen Art. 108 Abs. 3 AEUV der Kommission nicht ge-

¹⁴ EuGH 15.9.1998 – C-231/96, ECLI:EU:C:1998:401 Rn. 34 = NJW 1999, 129 – Edis.

¹⁵ EuGH 15.9.1998 – C-231/96, ECLI:EU:C:1998:401 Rn. 34 = NJW 1999, 129 – Edis.

¹⁶ Siehe EuGH 20.3.1997 – C-24/95, ECLI:EU:C:1997:163 Rn. 24 ff. = NJW 1998, 47 – Alcan.

¹⁷ EuGH 14.12.1995 – C-312/93, ECLI:EU:C:1995:437 Rn. 14 ff. = BeckRS 2004, 76259 – Peterbroek.

¹⁸ Vgl. EuGH 9.2.2012 – C-210/10, ECLI:EU:C:2012:64 Rn. 24 = BeckRS 2012, 80284 – Urbán; EuGH 16.7.2015 – C-255/14, ECLI:EU:C:2015:475 Rn. 23 ff. = BeckRS 2015, 80941 – Chmielewski.

¹⁹ Falls Unionsrecht von den Mitgliedstaaten die Verhängung strafrechtlicher Sanktionen verlangt (vgl. Art. 325 AEUV), müssen diese die Justizgrundrechte nach Art. 47 ff. GRCh einhalten, EuGH 5.12.2017 – C-42/17, ECLI:EU:C:2017:936 Rn. 52 ff. = MwStR 2018, 172 – M.AS und M.B.

meldet worden. Die Kommission leitete ein Beihilfenverfahren gegen Deutschland ein und entschied 1985, dass die Beihilfe mit dem Binnenmarkt gemäß Art. 108 Abs. 2 AEUV unvereinbar und daher zurückzufordern sei. Da Deutschland dieser Aufforderung nicht nachkam, leitete sie ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 108 Abs. 2 UAbs. 2, Art. 258 AEUV ein. Nachdem dieses 1989 vom EuGH mit der Feststellung einer Vertragsverletzung abgeschlossen worden war, nahmen die deutschen Behörden den Bewilligungsbescheid zurück, der wegen des Verstoßes gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV rechtswidrig war, und verlangten von Alcan die Rückzahlung der Beihilfe. Diese focht den Bescheid nach § 42 Abs. 1 VwGO vor dem zuständigen VG an und argumentierte, einer Rückforderung stehe das Gebot von Vertrauensschutz nach § 48 Abs. 2 VwVfG entgegen. Auch sei die Rücknahme des Zuwendungsbescheides nach der damals geltenden Fassung des § 48 Abs. 4 VwVfG nicht möglich, da die Behörde bereits seit mehr als einem Jahr Kenntnis von dessen Rechtswidrigkeit hatte.

(1) Nachdem das Unionsrecht, insbesondere Art. 108 AEUV, **keine speziellen Regeln für die Rückforderung der Beihilfe im Verhältnis zwischen Mitgliedstaat und Empfänger** enthält, findet die Rückforderung nach Maßgabe des nationalen Rechts statt (vgl. auch Art. 16 VO (EU) 2015/1589). In Deutschland gilt hierfür § 48 VwVfG (in der jeweiligen landes- oder bundesrechtlichen Fassung) und damit ggf. ein Vertrauensschutz. (2) Jedoch dürfen diese Vorschriften die unionsrechtlich vorgeschriebene Rückforderung der Beihilfe nicht anders behandeln als eine Rückforderung, die durch nationales Recht geboten ist (**Äquivalenzprinzip**) und diese auch nicht praktisch unmöglich machen (**Effektivitätsprinzip**). Der EuGH stellt zunächst fest, dass eine nationale Behörde bei der Rückforderung einer Beihilfe, die unter Verstoß gegen Art. 108 Abs. 3 AEUV gewährt wurde, kein Ermessen hat (insofern abweichend von § 48 Abs. 1 VwVfG). Die Behörde hat die Beihilfe zurückzufordern, auch wenn entsprechende Fristen nach § 48 Abs. 4 VwVfG verstrichen sind. Zwar verstößt die Gewährung von Vertrauensschutz nach § 48 Abs. 2 VwVfG nicht von vornherein gegen das Effektivitätsprinzip, denn Vertrauensschutz ist als allgemeiner Rechtsgrundsatz auch im Unionsrecht anerkannt. Ein Vertrauensschutz scheidet jedoch hier aus, weil im Hinblick auf die **Verpflichtung zur Notifizierung** von Beihilfen nach Art. 108 Abs. 3 AEUV **kein berechtigtes Vertrauen** von Alcan besteht. Ein sorgfältiger Gewerbetreibender muss sich vergewissern, dass dieses Verfahren eingehalten wurde. Das BVerwG hat aufgrund der Entscheidung des EuGH die Gewährung von Vertrauensschutz für die Firma Alcan nach allen Varianten des § 48 VwVfG ausgeschlossen.²⁰ Denkbar wäre die Gewährung von Vertrauensschutz nur, falls die Unionsorgane einen entsprechenden Vertrauenstatbestand setzen.

3. Vollziehung in Bundesstaaten

- 17 Das Unionsrecht beantwortet nicht die Frage, welche Stellen innerstaatlich für die Vollziehung zuständig sind. Bundesstaaten müssen deshalb bei der Organisation des Vollzugs die nach ihrem Verfassungsrecht maßgebliche innerstaatliche Kompetenzverteilung beachten. Wird unmittelbar anwendbares Unionsrecht in **Deutschland** vollzogen, so sind nach **Art. 83 und Art. 30 GG** grds. die **Landesbehörden** für den Vollzug zuständig.²¹ Dabei gilt die Kompetenzverteilung, die zum Tragen käme, wenn die betreffende Zuständigkeit nicht an die Union übertragen worden wäre. Auch in **Österreich** bleibt für die Vollziehung und die Gesetzgebung jene Kompetenzverteilung

²⁰ BVerwGE 106, 328.

²¹ Allerdings gilt Art. 83 GG hier analog, da es nicht um den Vollzug von Bundesrecht, sondern um Unionsrecht geht, Streinz EuropaR Rn. 601. Jedoch ergibt sich aus Art. 30 GG, dass die Erfüllung aller staatlicher Aufgaben grds. Sache der Länder ist, BVerwGE 102, 119 (125).

lung bestehen, die in den Art. 10–15 B-VG festgelegt ist. Art. 23d Abs. 5 B-VG verpflichtet die Länder, in ihrem Wirkungsbereich das Unionsrecht umzusetzen.

Beispiel: Die Union hat Vorschriften auf dem Gebiet des Umweltrechts (Art. 191 ff. AEUV) erlassen, dessen Vollziehung in Deutschland nach Art. 83 GG als eigene Angelegenheit der Länder erfolgt. In Österreich besteht hingegen eine Vollziehungskompetenz des Bundes für das Anlagenrecht als Teil des Umweltrechts (Art. 10 Abs. 1 Ziff. 12 B-VG), während die Länder für den planungs- oder naturschutzrechtlichen Vollzugsaspekt des Umweltrechts zuständig sind (Art. 15 Abs. 1 B-VG).

Aus dieser „Landesblindheit“ des Unionsrechts folgt, dass sich ein Mitgliedstaat, der Unionsrecht fehlerhaft oder verspätet vollzieht, im Rahmen eines **Vertragsverletzungsverfahrens** nach Art. 258 bzw. 259 AEUV (vgl. → § 9 Rn. 18 ff.) nicht damit rechtfertigen kann, aus internen verfassungsrechtlichen Gründen sei ein Bundesland für die Vollzugsdefizite verantwortlich.²² Soweit innerstaatliche Vorschriften über die interne Kompetenzverteilung mit dem aus Art. 4 Abs. 3 EUV fließenden Gebot zur effektiven Vollziehung von Unionsrecht kollidieren, müssen sie wegen des **Vorrangs** des Unionsrechts zurücktreten.

Damit die juristische Zwangslage, in der sich der Bundesstaat in einer solchen Situation befindet, beseitigt werden kann, besteht aus Gründen der **Bundestreue** iVm Art. 23 Abs. 1 GG eine Verpflichtung der Bundesländer zu einem „unionsfreundlichen Verhalten“ und zur ordnungsgemäßen Vollziehung, die auch mit den Mitteln des **Bundeszwangs** nach Art. 37 GG durchgesetzt werden kann. In Deutschland gibt es jedoch **keine** verfassungsrechtliche Möglichkeit zur **Ersatzvornahme** durch den Bund. Immerhin sind Bund und Länder nach Art. 104a Abs. 6 GG verpflichtet, sich die aus einer Verletzung unionsrechtlicher Verpflichtungen ergebenden Lasten nach dem Verursacherprinzip zu teilen.²³ Dies ist insbesondere bei Pauschalbeträgen oder Zwangsgeldern, die vom EuGH nach Art. 260 AEUV aufgrund von Vertragsverletzungen verhängt werden (vgl. → § 9 Rn. 26 ff.), relevant. Anders verhält es sich in **Österreich**, wo die Zuständigkeit der Länder zum Vollzug von Unionsrecht nach der Feststellung einer Vertragsverletzung durch den EuGH gemäß Art. 23d B-VG auf den Bund übergeht.²⁴

²² Vgl. auch EuGH 13.9.2001 – C-417/99, ECLI:EU:C:2001:445 Rn. 37 = NVwZ 2001, 1390 – Kommission/Spanien.

²³ Vgl. näher Streinz EuropaR Rn. 602.

²⁴ Vgl. Öhlinger/Eberhard VerfassungsR Rn. 149.

§ 9. Rechtsprechung der Union

I. Rechtsschutzsystem

- 1 Das Unionsrecht schreibt in den Art. 19 EUV, Art. 251 ff. und 344 AEUV eine **obligatorische Gerichtsbarkeit** des EuGH vor. Bei Streitigkeiten über die Auslegung des Unionsrechts bedarf es daher keiner gesonderten Unterwerfung der Mitgliedstaaten unter die Zuständigkeit des Gerichtshofs. Zugleich ist diese Zuständigkeit des EuGH in den von den Verträgen erfassten Angelegenheiten **abschließend**, wie sich aus Art. 344 AEUV ergibt. Diese Vorschrift versperrt den Mitgliedstaaten bei unionsrechtlichen Streitigkeiten den Weg zu anderen Gerichten.¹ Sie wird vom Gerichtshof mit Blick auf die **Autonomie** des Unionsrechts und die Wahrung seines Auslegungsmonopols äußerst streng interpretiert (vgl. → § 3 Rn. 64).²

1. Effektiver und umfassender Rechtsschutz

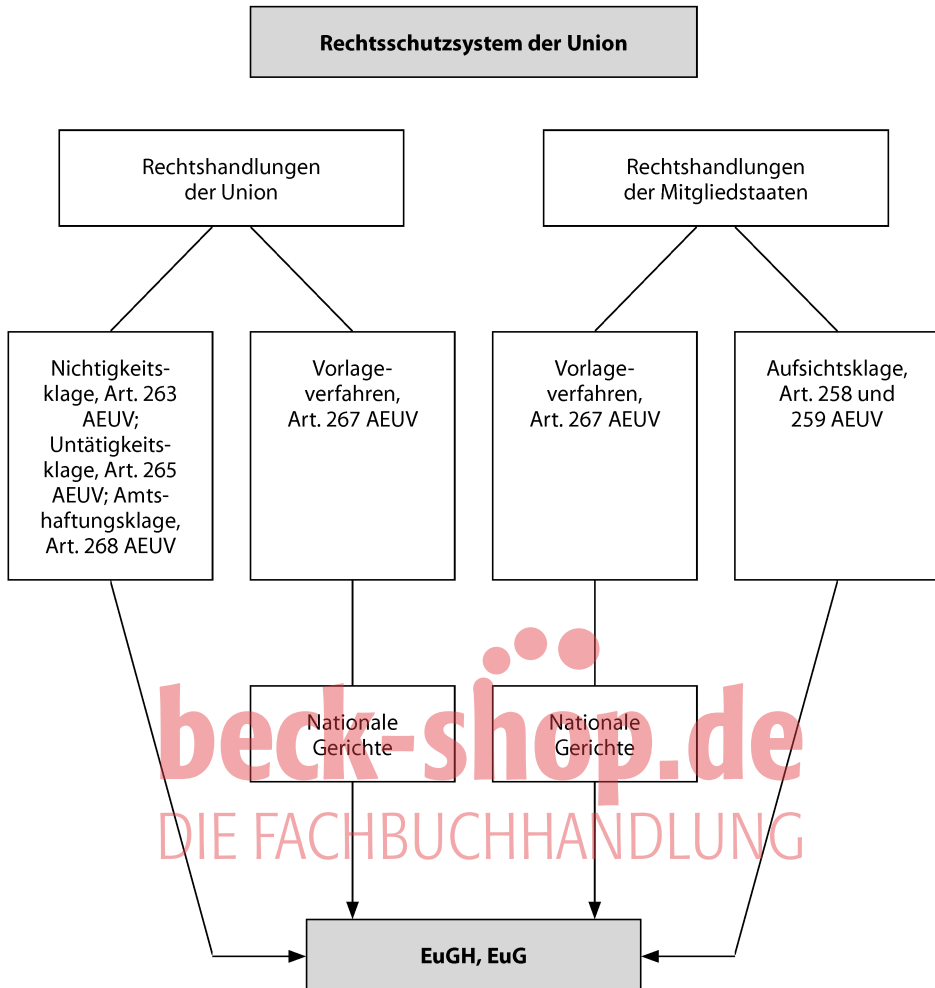
- 2 Das Rechtsschutzsystem der Union ist vom Prinzip des **effektiven Rechtsschutzes** beherrscht (vgl. → § 4 Rn. 2 und 15).³ Dieser allgemeine und auch in Art. 47 GRCh genannte Rechtsgrundsatz schreibt eine **wirksame Kontrolle** der Rechtshandlungen der Union und der Mitgliedstaaten vor. Allerdings existiert **keine Generalklausel**, die dem EuGH eine umfassende Zuständigkeit zuweist. Vielmehr ergibt sich diese aus der Summe der zur Verfügung stehenden Rechtsschutzverfahren, die im AEUV genannt sind. Dabei wird nach dem **Urheber des Rechtsakts** unterschieden, dh danach differenziert, ob die Union oder ein Mitgliedstaat gegen Unionsrecht verstoßen hat⁴:
- Eine rechtliche Kontrolle von Handlungen der **Unionsorgane** erfolgt durch (1) Direktklagen vor dem EuGH in Form einer Nichtigkeitsklage nach Art. 263 AEUV oder einer Untätigkeitsklage nach Art. 265 AEUV oder (2) inzident über ein Vorabentscheidungsverfahren zwischen nationalen Gerichten und dem EuGH nach Art. 267 AEUV.
 - Eine rechtliche Kontrolle von Handlungen der **Mitgliedstaaten** erfolgt durch (1) Vertragsverletzungsklagen nach Art. 258, 259 AEUV vor dem EuGH oder (2) indirekt über ein Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV.

¹ EuGH 30.5.2006 – C-459/03, ECLI:EU:C:2006:345 Rn. 123 ff. = EuZW 2006, 464 – Kommission/Irland zum Schiedsgerichtsverfahren nach dem VN-Seerechtsübereinkommen; EuGH – Gutachten 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454 Rn. 201 ff. – EMRK II zu Streitigkeiten über die EMRK (vgl. → § 15 Rn. 6).

² Nach EuGH 6.3.2018 – C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158 Rn. 31 ff. = ZUR 2018, 415 – Achmea sind auch internationale Schiedsgerichte unionsrechtswidrig, die durch Investitionsschutzabkommen zwischen Mitgliedstaaten errichtet wurden, obwohl diese Rechtsschutz für Unternehmen gewähren, der von Art. 344 AEUV gar nicht erfasst wird.

³ EuGH 15.5.1986 – 222/84, ECLI:EU:C:1986:206 Rn. 18 = BeckRS 2004, 72403 – Johnston; vgl. auch EuGH 1.8.2025 – C-600/23, ECLI:EU:C:2025:617 Rn. 69 ff. – Royal Football Club Seraing SA zum Rechtsschutz gegen Schiedssprüche des Internationalen Sportgerichtshofs (CAS).

⁴ Eine Klage gegen Privatpersonen, die gegen Unionsrecht verstoßen haben, ist nur vor nationalen Gerichten möglich, die nach Art. 267 AEUV an den EuGH vorlegen können.



Daraus ergibt sich ein **umfassendes Rechtsschutzsystem** der Union, das mit den Direktklagen zum EuGH und den Klagen vor den nationalen Gerichten – verknüpft mit der Vorlagemöglichkeit zum EuGH – auf zwei Säulen ruht. Der EuGH hat daraus abgeleitet, dass die Union eine **Rechtsgemeinschaft** ist, weil sie über Strukturen verfügt, die mit denen eines Rechtsstaates vergleichbar sind (vgl. → § 4 Rn. 14). Die **Union** selbst muss folglich effektiven Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewähren. Die **Mitgliedstaaten** sind nach **Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV** ebenfalls verpflichtet, für eine wirksame rechtliche Kontrolle im unionsrechtlichen Bereich zu sorgen, weil ihre nationalen Gerichte durch das Vorabentscheidungsverfahren nach Art. 267 AEUV in das unionale Rechtsschutzsystem eingebunden sind (vgl. → § 4 Rn. 2 und 15).⁵

⁵ Ein effektiver Rechtsschutz durch nationale Gerichte setzt jedoch voraus, dass diese Gerichte unabhängig von Legislative oder Exekutive sind, EuGH 24.6.2019 – C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531 Rn. 57 ff. = BeckRS 2019, 12030 – Kommission/Polen.

Beispiel: EuGH 23.4.1986 – 294/83, ECLI:EU:C:1986:166 = BeckRS 2004, 72996 – Les Verts/EP (vgl. → § 2 Rn. 28 und → § 3 Rn. 63).

- 4 Der duale Charakter des Rechtsschutzsystems zeigt sich in dem Zusammenspiel von Direktklagen und Vorabentscheidungsverfahren bei **Unionsrechtsakten**. Privatpersonen können mit einer Nichtigkeitsklage gegen Maßnahmen der Unionsorgane nur unter bestimmten Voraussetzungen vorgehen (vgl. → Rn. 36 ff.). Alternativ können sie vor **nationalen Gerichten** gegen die nationalen Maßnahmen zur Durchführung des betreffenden Unionsrechtsakts klagen. Auf diese Weise wird eine **inzidente Überprüfung** des Rechtsakts ermöglicht. Nationale Gerichte sind zwar nicht befugt, Handlungen der Unionsorgane für ungültig zu erklären. Alle Gerichte, die an der Gültigkeit eines Unionsrechtsakts zweifeln, müssen jedoch – über Art. 267 Abs. 3 AEUV hinaus – diesen dem EuGH nach **Art. 267 Abs. 1 lit. b AEUV** vorlegen (vgl. → Rn. 82).⁶

Beispiel: EuGH 13.12.1979 – 44/79, ECLI:EU:C:1979:290 = NJW 1980, 505 – Hauer

Die deutsche Winzerin Liselotte Hauer beantragte bei der zuständigen deutschen Behörde die nach dem Weinwirtschaftsgesetz notwendige Genehmigung zur Anpflanzung von Weinreben. Diese wurde verweigert, da nach der VO (EWG) Nr. 1162/76 über Maßnahmen zur Anpassung des Weinbaupotentials an die Marktbedürfnisse eine Neuanpflanzung von Reben zu untersagen war. Gegen diese Entscheidung klagte Frau Hauer beim zuständigen VG. Dieses hatte Zweifel, ob die VO (EWG) Nr. 1162/76, mit der die Ablehnung der Genehmigung begründet wurde, mit den Grundrechten von Frau Hauer auf freie Berufsausübung und Eigentumsschutz vereinbar war, und legte dem EuGH daher nach Art. 267 AEUV eine entsprechende Frage vor.

- 5 Auch gegen **nationales Recht**, das mit dem Unionsrecht kollidiert, ist zunächst Rechtsschutz vor **nationalen Gerichten** zu suchen. Jedoch müssen die nationalen Gerichte aufgrund des Vorrangs des Unionsrechts (vgl. → § 5 Rn. 14 ff.) in derartigen Fällen von Amts wegen nationales Recht unangewendet lassen. Hat ein nationales Gericht Zweifel, ob eine nationale Maßnahme mit dem Unionsrecht vereinbar ist, besteht eine **Vorlagemöglichkeit**, ggf. sogar eine Vorlagepflicht nach Art. 267 AEUV zum Gerichtshof (vgl. → Rn. 82 ff.). Eine Direktklage gegen unionsrechtswidriges nationales Recht vor dem EuGH ist nur in einem Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 f. AEUV möglich (vgl. → Rn. 18 ff.).

2. Rechtsschutz in der PJZS und der GASP

- 6 Der Rechtsschutz gegen Unionsrecht war bis zum Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon nicht in allen Bereichen gleichermaßen effektiv. Der Bereich der **GASP** unterlag überhaupt keiner gerichtlichen Kontrolle durch den EuGH, der Rechtsschutz in der **PJZS** war eingeschränkt.

⁶ Nach EuGH 22.10.1987 – 314/85, ECLI:EU:C:1987:452 Rn. 16 = NJW 1988, 1451 – Foto-Frost stellt deshalb „das Vorabentscheidungsverfahren zur Beurteilung der Gültigkeit, ebenso wie die Nichtigkeitsklage, eine Form der Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der (Unions-)organe dar“.