

§ 5 Rechtsquellen des Unionsrechts und ihre Wirkung

- I. Primärrecht
 1. Wirkung des Primärrechts
 2. Änderungen des Primärrechts
 3. Allgemeine Rechtsgrundsätze als Bestandteil des Primärrechts
- II. Sekundärrecht
- III. Völkerrechtliche Verträge der Union, allgemeines Völkerrecht
- IV. Rangordnung der Rechtsquellen
- V. Rechtsprechung des EuGH

Das Unionsrecht besteht aus den Gründungsverträgen, dem sog. **Primärrecht**, und dem von den Unionsorganen erlassenen sog. **Sekundärrecht**. Außerdem ist die Union Partei **völkerrechtlicher Verträge** mit Drittstaaten und Internationalen Organisationen; diese völkerrechtlichen Verträge sind ebenfalls Bestandteil des Unionsrechts. Die **Rechtsprechung des EuGH** zur Auslegung von Primär- und Sekundärrecht ist eine weitere wichtige Rechtsquelle.

I. Primärrecht

EuGH, Rs. 26/62 (Van Gend & Loos), Slg. 1963, S. 3; Rs. 4/64 (Costa/ENEL), Slg. 1964, S. 1253.

Die Union beruht auf völkerrechtlichen Verträgen, die von den Mitgliedstaaten geschlossen wurden, dem EU-Vertrag, dem Euratom-Vertrag und dem AEU-Vertrag. Bestandteil völkerrechtlicher Verträge und daher auch Bestandteil des Primärrechts sind die Protokolle, die bei Abschluss der Verträge unterzeichnet werden. Die Gründungsverträge bilden die Grundordnung der EU; sie werden zunehmend als „**Verfassung**“ bezeichnet [erstmalig EuGH, Rs. 294/83 (Les Verts), Slg. 1986, S. 1139, Rn. 23; s. auch Gutachten 1/91 (EWR), Slg. 1991, I-6079, Rn. 21¹].

1. Wirkung des Primärrechts

Das Primärrecht der Union legt die Maßstäbe fest für das Handeln der Organe. Es steht daher rangmäßig über den von den Unionsorganen geschlossenen völkerrechtlichen Verträgen und dem von den Unionsorganen erlassenen Sekundärrecht.

Klassische völkerrechtliche Verträge erlangen nur dadurch Geltung in der innerstaatlichen Rechtsordnung der Vertragsparteien, dass ein nationaler Akt ihnen diese Geltung zuspricht. Obwohl das Primärrecht der Union aus völkerrechtlichen Verträgen besteht, zeichnet das Unionsrecht seine

¹ „Dagegen stellt der EWG-Vertrag, obwohl er in der Form einer völkerrechtlichen Übereinkunft geschlossen wurde, nichtsdestoweniger die Verfassungsurkunde einer Rechtsgemeinschaft dar.“

sog. **unmittelbare Geltung** aus. Das Unionsrecht stellt eine eigenständige, d.h. vom Recht der Mitgliedstaaten unabhängige Rechtsordnung dar, seine Geltung ist nicht abhängig von einem staatlichen Akt.

Verschiedene Vorschriften des EU-Vertrages und des AEU-Vertrages verleihen den Unionsbürgern Rechte. Das sind vor allem die Grundfreiheiten, die Freizügigkeit der Unionsbürger und das Diskriminierungsverbot. In der Anfangsphase der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft war zunächst unklar, ob diese Vorschriften sich direkt an die Unionsbürger richteten, oder nur an die Mitgliedstaaten, die zum Erlass von entsprechendem nationalem Recht verpflichtet wurden. Unklar war, ob die Bürger sich gegenüber den staatlichen Organen direkt auf das Primärrecht berufen konnten, wenn ein Mitgliedstaat kein den Freiheiten entsprechendes Recht erlassen hatte. Der EuGH hat, zuerst für das Verbot von Zöllen im Urteil Van Gend & Loos aus dem Jahr 1963, den individuellen Rechten des EG-Vertrages die sog. **unmittelbare Anwendbarkeit** zugesprochen. Die Unionsbürger können sich seit dem vor nationalen Behörden und Gerichten auf das Primärrecht berufen. Voraussetzung dafür ist, dass die primärrechtliche Norm unbedingt formuliert ist, außerdem muss sie in sich vollständig sein, so dass zu ihrer Erfüllung keine weitere Handlung eines Unionsorgans oder Mitgliedstaates erforderlich ist.

2. Änderungen des Primärrechts

Die Gründungsverträge werden durch den Abschluss eines **völkerrechtlichen Änderungsvertrages** zwischen den Mitgliedstaaten geändert. Diese Änderungsverträge werden typischerweise nach dem Ort benannt, an dem sie ausgehandelt bzw. unterzeichnet wurden („Vertrag von Nizza“, „Lissabon-Vertrag“). Das Verfahren, nach dem die Änderungsverträge zu Stande kommen, ist in **Art. 48 EUV** festgelegt und unterscheidet sich von klassischen völkerrechtlichen Verträgen. Die Besonderheit besteht in der zwingenden Einbeziehung von Unionsorganen in den Verhandlungsprozess.

Es gibt ein ordentliches Änderungsverfahren und ein vereinfachtes Änderungsverfahren.

Im ordentlichen Änderungsverfahren kann jede Regierung eines Mitgliedstaates, das Europäische Parlament oder die Kommission dem Rat Vorschläge zur Änderung der Verträge unterbreiten. Diese Entwürfe werden dann vom Rat an den Europäischen Rat und die nationalen Parlamente weitergeleitet. Nach Anhörung der Kommission und des Europäischen Parlamentes kann der Europäische Rat die Prüfung des Entwurfs beschließen. In diesem Fall beruft der Präsident des Europäischen Rates einen Konvent von Vertretern nationaler Parlamente, der Staats- und Regierungschefs, des Europäischen Parlaments und der Kommission ein. Dieser Konvent prüft die Änderungsvorschläge und nimmt im Konsensverfahren eine Empfehlung an, die an eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten gerichtet ist. Der Konvent muss nicht einberufen werden, wenn der Europäische Rat mit einfacher Mehrheit und Zustimmung des Europäischen Parlamentes ein Mandat für eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten festlegt. Bei der Konferenz der Vertreter der Regierung wird dann über die Änderung entschieden, wobei

Änderung erst in Kraft treten, nachdem sie von allen Mitgliedstaaten nach innerstaatlichem Recht ratifiziert worden sind. Gelingt dies nicht, beschäftigt sich erneut der Europäische Rat mit der Frage und versucht eine Lösung zu finden.

Das vereinfachte Änderungsverfahren betrifft den Dritten Teil des AUEV über die internen Politikbereiche der Union. Auch hier kann jede Regierung eines Mitgliedstaates, das Europäische Parlament oder die Kommission die Initiative ergreifen. Daraufhin kann der Europäische Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments und der Kommission einen Beschluss zur Änderung erlassen. Der Beschluss tritt in Kraft, nachdem alle Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben.

Allerdings darf es im Rahmen des vereinfachten Verfahrens nicht zu der Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten kommen.

Außerdem ist das vereinfachte Änderungsverfahren für zwei bestimmte Änderungen speziell vorgesehen, allerdings nur, wenn nationale Parlamente dies nicht ausdrücklich ablehnen:

- Für Fälle, in denen im AUEV oder im Titel V des EUV bestimmt ist, dass der Rat einstimmig beschließt, kann der Europäische Rat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einen Beschluss erlassen, dass der Rat mit qualifizierter Mehrheit bestimmen soll.
- Für Fälle, in denen im AEUV bestimmt ist, dass Gesetzgebungsakte vom Rat in einem besonderen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden, kann der Europäische Rat einstimmig nach Zustimmung des Europäischen Parlaments einen Beschluss erlassen, wonach dieses besondere Gesetzgebungsverfahren durch das ordentliche ersetzt wird.

Unklar ist, ob **inhaltliche Schranken** für die Änderung des Vertrages bestehen. Eine Formulierung des EuGH aus dem Jahr 1991 deutet darauf hin, dass das Gericht der Ansicht ist, die „*Grundlagen der Gemeinschaft*“ (im konkreten Fall ging es um die exklusive Zuständigkeit des EuGH für die verbindliche Auslegung des Gemeinschaftsrechts) könnten selbst durch eine Änderung des Primärrechts nicht verändert werden [Gutachten 1/91 (erstes EWR-Gutachten), Slg. 1991, I-6079, Rn. 71 f.]. Der Wortlaut des Art.48 EUV spricht allerdings von keinerlei inhaltlichen Schranken.

Auch das innerstaatliche Verfahren, das in **Deutschland** bei einer Änderung des Primärrechts durchzuführen ist, unterscheidet sich von den Verfahren bei Annahme anderer völkerrechtlicher Verträge: statt Art. 59 GG gilt Art. 23 Abs. 1 S. 3 GG.

3. Allgemeine Rechtsgrundsätze als Bestandteil des Primärrechts

Bei Lücken im Primärrecht greift der EuGH auf die Figur der „allgemeinen Rechtsgrundsätze“ zurück. Dies ist eine aus dem Völkerrecht bekannte Normenkategorie, Art. 38 IGH-Statut. Bezugspunkt sind die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten, aus denen im Wege wertender Rechtsvergleichung

gemeinsame Prinzipien ermittelt werden. Hauptanwendungsbereich war vor dem Lissabon-Vertrag und der damit verbundenen Kodifizierung der Grundrechte die Entwicklung der Gemeinschaftsgrundrechte durch den EuGH, gestützt auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten und die EMRK [grundlegendes Urteil: EuGH, Rs. 11/70 (Internationale Handelsgesellschaft), Slg. 1970, 1125]. Darüber hinaus spielen die allgemeinen Rechtsgrundsätze eine wichtige Rolle für die Haftung bei Verstößen gegen das Unionsrecht.

II. Sekundärrecht

Das sekundäre Unionsrecht umfasst die von der Union erlassenen Rechtsakte (im deutschen Recht wäre das das gesamte einfache Recht).

Dem Normgeber der Union (d.h. den jeweils beteiligten Unionsorganen) stehen verschiedene sog. **Handlungsformen** zur Verfügung, z.B. die Richtlinie oder der Beschluss. Die verschiedenen Handlungsformen wirken auf jeweils unterschiedliche Weise auf die nationalen Rechtsordnungen ein. Mit jeder Handlungsform ist also ein bestimmter **Wirkungsmodus** verbunden. Das ermöglicht es zum einen den Mitgliedstaaten als „Verfassungsgeber“, im Wege primärrechtlicher Vorgaben über die zu wählende Handlungsform festzulegen, auf welche Art und Weise das von der Union gesetzte Recht in ihren Rechtsordnungen wirken soll. In den meisten Fällen erlaubt das Primärrecht allerdings ganz allgemein „Maßnahmen“, dann haben die Unionsorgane gem. Art. 296 UAbs. 1 AEUV die Wahl, welche Handlungsform sie für am besten geeignet halten, ihr Regelungsziel zu verwirklichen (dazu auch § 7).

Anders als im deutschen Recht (hier erlassen Bundestag und Bundesrat stets Gesetze, die Ministerien Rechtsverordnungen, Selbstverwaltungskörperschaften Satzungen) ist im Unionsrecht die Handlungsform *nicht* fest mit einem jeweiligen Normgeber verknüpft, d.h. sowohl der Rat als auch die Kommission können sich aller Handlungsformen bedienen. Auch das Rechtsetzungsverfahren ist *nicht* an die Handlungsform gekoppelt, es gibt also nicht ein bestimmtes „Verordnungsgebungsverfahren“, das sich vom „Richtliniengebungsverfahren“ unterscheiden würde.

Art. 288 AEUV enthält die typischen Handlungsformen, in denen das Sekundärrecht ergehen kann: Verordnung, Richtlinie, Beschluss, Empfehlung und Stellungnahme.

a. Die **Verordnung** nach Art. 288 UAbs. 2 AEUV ist am ehesten mit einem innerstaatlichen Gesetz vergleichbar. Sie zeichnet sich durch allgemeine Geltung und Verbindlichkeit in allen Teilen aus. Sie gilt unmittelbar in allen Mitgliedstaaten (Durchgriffswirkung auf den Einzelnen).

b. **Richtlinien** nach Art. 288 UAbs. 3 AEUV richten sich an die Mitgliedstaaten und verpflichten sie, den Inhalt der Richtlinie (innerhalb einer bestimmten Frist) in das nationale Recht umzusetzen. Umsetzung bedeutet, dass der Mitgliedstaat, soweit erforderlich, neues nationales Recht setzt, das den

Vorgaben der Richtlinie entspricht, oder sein bestehendes Recht entsprechend verändert. Daraus ergibt sich ein **zweistufiges Rechtsetzungsverfahren**: Nach Erlass der Richtlinie auf der Ebene der Union folgt in einer zweiten Stufe der Erlass nationalen Rechts. Die Richtlinie ist das klassische Instrument zur Harmonisierung der innerstaatlichen Rechtsordnungen durch Angleichung, da sie den Mitgliedstaaten (anders als die VO) einen gewissen Spielraum einräumt. Die Mitgliedstaaten bestimmen selbst über Form und Mittel, das von der Richtlinie vorgegebene verbindliche Ziel zu erreichen.

Die **Umsetzungspflicht** trifft die innerstaatlich für den jeweiligen Gegenstand zuständigen Stellen. Häufig muss in Deutschland der Gesetzgeber auf Bundes- oder Länderebene tätig werden, bei entspr. innerstaatlicher Zuständigkeit auch der Verordnungs- oder (seltener) Satzungsgeber. Der EuGH entwickelte inhaltliche Anforderungen an den nationalen Umsetzungsrechtsakt: Die nationalen Vorschriften müssen *„tatsächlich die vollständige Anwendung der Richtlinie in so klarer und bestimmter Weise gewährleiste[n], dass - soweit die Richtlinie Ansprüche des einzelnen begründen soll - die Begünstigten in der Lage sind, von allen ihren Rechten Kenntnis zu erlangen und diese gegebenenfalls vor den nationalen Gerichten geltend zu machen.“* [EuGH, Rs. 361/88 (TA Luft), Slg. 1991, I-2567, Rn. 15]. Weil sich die Bürger vor den deutschen Gerichten nicht auf die als Verwaltungsvorschrift geltenden Technischen Anleitungen berufen können, stellen diese keine ausreichende Umsetzung einer Richtlinie dar.

Bei Richtlinien gilt die Pflicht zur **richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechts** jedenfalls ab dem Tag, an dem die Umsetzungsfrist abgelaufen ist. Diese Pflicht betrifft zum einen natürlich die nationalen Vorschriften, die zur Umsetzung der Richtlinie erlassen wurden, sie gilt aber das gesamte nationale Recht, egal ob es vor oder nach Erlasse der Richtlinie in Kraft getreten ist [EuGH, Rs. 14/83 (Colson & Kamann), Rn. 26 – für RL-Umsetzungsrecht; EuGH Rs C-106/89 (Marleasing), Rn. 8 – für das gesamte nationale Recht]. Ob die Pflicht zur konformen Auslegung auch schon vor Ablauf der Umsetzungsfrist besteht, ist umstritten.

Dem Konzept nach sind Richtlinien allein an die Mitgliedstaaten gerichtet. Solange sie nicht ordnungsgemäß in nationales Recht umgesetzt sind, haben sie daher keine Wirkung für die Unionsbürger. Das bedeutet aber, dass die Mitgliedstaaten ihren Bürgern durch verzögerte Umsetzung unionsrechtlich vorgesehene Rechte vorenthalten können. Um dies zu verhindern, entwickelte der EuGH die Figur der **unmittelbaren Anwendung** von Richtlinienbestimmungen: Hat ein Mitgliedstaat eine Richtlinie, die den Einzelnen begünstigt, trotz Ablauf der Umsetzungsfrist nicht in nationales Recht umgesetzt, dann kann sich der Einzelne gegenüber dem Mitgliedstaat unmittelbar auf die Richtlinie berufen. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Richtlinie von ihrem Inhalt her unbeding und hinreichend bestimmt ist, um im Einzelfall angewendet zu werden [grundlegendes Urteil: EuGH, Rs. 41/74 (Van Duyn), Slg. 1974, 1337, Rn. 12; ausführlich auch: Rs. 8/81 (Becker), Slg. 1982, 53, Rn. 17 ff.; s. auch in BVerfGE 75, 223/235 ff. (Kloppenburger)].

Nicht alle Richtlinienbestimmungen kommen für eine unmittelbare Anwendung in Betracht. Den unumstrittenen Ausgangspunkt bildet die Möglichkeit der unmittelbaren Anwendung **zu Gunsten eines Bürgers und zu Lasten des säumigen Mitgliedstaates**. Dies gilt auch gegenüber dem Staat als Arbeitgeber, d.h. innerhalb einer privatrechtlich strukturierten Rechtsbeziehung [EuGH, Rs. 152/84 (Marshall), Slg. 1986, 723, Rn. 49]. Klar ist auch, dass sich der **Staat nicht zu Lasten des Bürgers** auf eine nicht-umgesetzte Richtlinie berufen kann [jüngst EuGH, verb. Rs. C-387/02 u.a. (Berlusconi), Slg. 2005, I-3565, Rn. 73]. Ebenso ist geklärt, dass eine nicht-umgesetzte Richtlinie **keine Wirkung im Verhältnis** unmittelbar **zwischen den Bürgern** entfaltet – keine „horizontale Drittwirkung“ [EuGH, Rs. C-92/91 (Faccini Dori), Rn. 20 ff.]. Argument des EuGH für diese Beschränkung sind die Rechtssicherheit und die Unterscheidung der Handlungsformen: Verordnungen haben das Potenzial, die Beziehungen zwischen den Unionsbürgern unmittelbar zu regeln, so dass durch die unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien im horizontalen Verhältnis die Unterschiede zwischen diesen beiden Handlungsformen beseitigt würden. Bisher nicht abschließend geklärte Probleme bereiten **Dreieckskonstellationen**, in denen sich ein Bürger gegenüber dem Staat auf eine Richtlinie beruft, deren Anwendung allerdings zu Lasten eines anderen Bürgers gehen würde, z.B. bei Vergabeverfahren, in denen die Anwendung einer Vergaberichtlinie zu Gunsten des erfolglosen Bewerbers denjenigen belastet, der richtlinienwidrig den Zuschlag erhalten hat, oder bei richtlinienwidrigen Baugenehmigungen, deren Aufhebung den Nachbarn begünstigen, aber den Bauherren belasten. Der EuGH scheint derzeit danach zu unterscheiden, ob dem Bürger durch die Richtlinienbestimmung eine Handlungspflicht auferlegt würde – dann ist eine unmittelbare Anwendung nicht möglich – oder ob ihn nur „*bloße negative Auswirkungen*“ treffen würden – dann ist die unmittelbare Anwendung möglich [EuGH, Rs. C-201/02 (Delena Wells), Slg. 2004, I-723, Rn. 56 f.]. Um bloße negative Auswirkungen handelt es sich z.B., wenn eine Baugenehmigung zurückgenommen (Delena Wells) oder eine begünstigende nationale Norm nicht angewendet wird [EuGH, Rs. C-443/98 (Unilever), Slg. 2000, I-7535, Rn. 45 ff.].

c. **Beschlüsse** treffen wie Verordnungen unmittelbar verbindliche Regelungen und können, anders als Verordnungen, auch an einzelne Mitgliedstaaten und einzelne Personen gerichtet werden. Der Beschluss ist daher die Handlungsform, die typischerweise zur Regelung von Einzelfällen verwendet werden kann. Darauf ist sie allerdings nicht beschränkt, auch abstrakt-generelle Regelungen können per Beschluss getroffen werden.

d. Im Unterschied zu Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen sind **Empfehlungen und Stellungnahmen** nicht rechtlich verbindlich, vgl. Art. 288 UAbs. 5 AEUV. Sie sind von innerstaatlichen Gerichten bei der Auslegung von EG-Recht zu berücksichtigen (EuGH 1989, 4407 – Grimaldi).

III. Völkerrechtliche Verträge der Union, allgemeines Völkerrecht

Die gesamte Union ist Völkerrechtssubjekt. Weil sie kein Staat ist, unterfällt sie *im Völkerrechtsverkehr* (!) der Kategorie der Internationalen Organisation. Sie kann gem. Art.216 AUEV völkerrechtliche Verträge mit Drittstaaten und Internationalen Organisationen schließen, die sowohl die Union als auch die Mitgliedstaaten binden. Damit sind völkerrechtliche Verträge Teil der Rechtsordnung der Union. Dass sie auch für die Unionsorgane verbindlich sind, bedeutet nach der Rechtsprechung des EuGH, dass sie gegenüber dem von den Organen erlassenen Sekundärrecht höherrangig sein müssen. Die Union ist außerdem an das **allgemeine Völkerrecht** gebunden, das gegebenenfalls auch dem Sekundärrecht vorgeht [EuGH, verb. Rs. 89 u.a./85 (Ahlström Osakeyhtiö u.a.), Slg. 1988, 5193, Rn. 15 ff.] Daraus folgt das Gebot völkerrechtskonformer Auslegung des Sekundärrechts.

Auch Verpflichtungen aus der UN-Charta können die Union treffen, wenn sie Kompetenzen betreffen, die die Mitgliedstaaten der Union übertragen haben. So hat der EuGH entschieden, dass die Union an Sicherheitsratsresolutionen gebunden ist und diese umsetzen muss, wenn sie die Kompetenz dazu hat [EuGH, verb. Rs.C-402/05 und C-415-05 P (Kadi)].

Umstritten ist die Geltung des allgemeinen Völkerrechts als Bestandteil der Unionsrechtsordnung, d.h. für die **innerhalb** der Union bestehenden Beziehungen. Jedenfalls dort, wo primärrechtliche Vorschriften bestehen, ist die Anwendung des allgemeinen Völkerrechts zwischen den Mitgliedstaaten ausgeschlossen.

IV. Rangordnung der Rechtsquellen

Aus dem bisher gesagten ergibt sich folgende Rangordnung **innerhalb** des Unionsrechts:

Primärrecht

Völkerrechtliche Abkommen der Union mit Drittstaaten und Völkergewohnheitsrecht

Sekundärrecht.

Folge dieses Rangverhältnisses ist, dass das rangniedrigere Recht so auszulegen ist, dass es mit dem höherrangigen im Einklang steht. Sekundärrecht, das unter Missachtung der formellen oder materiellen Vorgaben des Primärrechts zustande gekommen ist, ist rechtswidrig.

Das gesamte Unionsrecht hat einen höheren Rang als das gesamte **nationale Recht**. Folge ist die Pflicht nationaler Behörden und Gerichte, das nationale Recht unionsrechtskonform auszulegen und unionswidriges Recht nicht anzuwenden.

V. Rechtsprechung des EuGH

Eine kaum zu überschätzende Rolle für das Recht der Europäischen Union spielt die Rechtsprechung des EuGH. Die Supranationalität des Unionsrechts findet ihren Ausdruck vor allem in der unmittelbaren Geltung und im Anwendungsvorrang – zwei Rechtsfiguren, die der EuGH entwickelt

hat. Er ist nach Art. 19 EUV das Organ, dem die verbindliche Auslegung des Unionsrechts obliegt. Seine enorme Bedeutung für die europäische Integration ist aber vor allem Folge seines Selbstverständnisses als „**Motor der Integration**“.

(Stand: April 2014)