

Das Recht der EU und die wesentlichen Handlungsformen

1. Begriffseinteilung

Das Unionsrecht wird hinsichtlich des Ranges in Primär-, Sekundär- und Tertiärrecht eingeteilt.

Diese Einteilung ist praktisch bedeutsam, weil das Primärrecht Prüfungsmaßstab für die Rechtmäßigkeit von Sekundär- und Tertiärrecht und das Sekundärrecht Prüfungsmaßstab für Tertiärrecht ist. Es besteht eine Prüfungspflicht sowohl für unionale als auch für nationale Behörden.

2. Primärrecht

Auch wenn das Primärrecht aus unterschiedlichen Rechtsquellen besteht, ist es in seinem Rang und seinem Charakter dennoch einheitlich. Seit dem Vertrag von Lissabon gehören dazu der EUV und der AEUV sowie die Protokolle und Anhänge, Art. 51 EUV. Ebenfalls zugehörig ist die durch Art. 6 Abs. 1 EUV mit gleichem Rang einbezogene Grundrechtecharta der Europäischen Union. Erklärungen hingegen können nur zur Auslegung der Verträge herangezogen werden.

Die Verträge beruhen auf völkerrechtlichen Verträgen zwischen den Mitgliedstaaten und können im ordentlichen Verfahren auch nur durch solche geändert werden, Art. 48 Abs. 4 EUV. Auch Änderungen im vereinfachten Verfahren können nicht entgegen des Willens der Mitgliedstaaten und deren Parlamente erfolgen, vgl. Art. 48 Abs. 6 und Abs. 7 EUV.

Zum Primärrecht gehören weiterhin die allgemeinen Rechtsgrundsätze, soweit sie die Verträge ergänzen, insbesondere die neben der EU-GRCh fortbestehenden Unionsgrundrechte und rechtsstaatliche Prinzipien, Art. 6 Abs. 3 EUV.

Darüber hinaus haben auch die vom EuGH entwickelten Strukturprinzipien und daraus hergeleitete Folgerungen den primärrechtlichen Rang. Hierzu zählen unter anderen Vorrang des Unionsrechts, die unmittelbare Anwendbarkeit von Bestimmungen des Primärrechts und von Richtlinien und die Begründung subjektiver Rechte.

3. Sekundärrecht

Sekundärrecht ist dasjenige Recht, welches von den Organen der Europäischen Union nach Maßgabe der Verträge erlassen wurde, Art. 288 Abs. 1 AEUV. Die Bezeichnung rührt daher, da es aufgrund des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 EUV, jeweils einer Rechtsgrundlage im Primärrecht bedarf. Es wird daher auch als abgeleitetes Recht bezeichnet. Die insoweit vorgesehenen Rechtsakte sind in den Art. 288 Abs. 2 bis 5 AEUV aufgeführt. Die konkreten Kompetenzgrundlagen sind in den materiellen Bestimmungen der Politikbereiche zu finden.

a) Die Verordnung

Gemäß Art. 288 Abs. 2 S. 1 AEUV hat die Verordnung „allgemeine Geltung“ und gemäß Absatz 2 Satz 2 AEUV „in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat“. Da sie eine Vielzahl von Sachverhalten generell und abstrakt regelt, erfüllt sie die materiellen Bedingungen eines Gesetzes. Ursprünglich sollte die Verordnung im Vertrag über die Verfassung von Europa den Namen „Europäisches Gesetz“ erhalten,

wurde jedoch im Zuge der Streichung aller „staatsähnlichen“ Elemente im Zusammenhang mit dem Lissabonner Vertrag auf die heutige Begrifflichkeit geändert.

Sie gilt unmittelbar und hat damit Durchgriffswirkung in den Mitgliedstaaten, weshalb sie keiner Bestätigung durch die nationalen Organe bedarf.¹ Die nationalen Behörden haben die Verordnung anzuwenden und wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts entgegenstehendes nationales Recht außer Anwendung zu lassen.

Soweit in der VO nationale Durchführungsakte vorgesehen oder solche zur effektiven Durchsetzung (z. B. durch Bewehrung mit Bußgeld- oder Straftatbeständen) der Regelungen erforderlich sind, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, diese zu erlassen. Sie dürfen dabei aber keine Maßnahmen ergreifen, die eine Änderung der Tragweite einer VO oder eine Ergänzung ihrer Vorschriften zum Gegenstand haben.

b) Die Richtlinie

Der Unterschied zu einer Verordnung liegt bei einer Richtlinie darin, dass diese einer **Umsetzung durch die Mitgliedstaaten** bedarf. Diese müssen die durch die Richtlinie vorgegebenen Ziele in nationale Rechtsnormen umsetzen. Im Zuge des Vertrages über die Verfassung von Europa wurde die Bezeichnung „Europäisches Rahmengesetz“ vorgesehen, wurde jedoch wiederum im Vertrag von Lissabon nicht übernommen.

Die in **Art. 288 Abs. 3 AEUV** vorgesehene „Wahl der Form und der Mittel“ hat der EuGH zur Sicherstellung der praktischen Wirksamkeit dahingehend eingeschränkt, dass er für den Umsetzungsakt die Qualität einer verbindlichen Rechtsnorm fordert. Also Publizität, Außenwirkung zur Durchsetzung von durch die Richtlinie begründeten Rechten von Individuen, Rechtssicherheit. Die bloße Verwaltungspraxis oder Verwaltungsvorschriften sind hierfür nicht ausreichend.²

Für die Umsetzung ist der nationale Gesetzgeber verantwortlich. Dabei sind eigenmächtige, in der Richtlinie nicht vorgesehene Abweichungen, wie der Erlass von Übergangsvorschriften, unzulässig.³

Soweit das nationale Recht durch die Richtlinie determiniert ist, muss es richtlinienkonform ausgelegt werden.⁴ Bereits vor Ablauf der Umsetzungsfrist dürfen keine Vorschriften erlassen werden, die die Erreichung des mit der RL verfolgten Zwecks gefährden.⁵

Der Nachteil der RL gegenüber der VO ist ihre Umsetzungsbedürftigkeit, die wegen fehlender, verzögerter oder unzureichender Umsetzung durch die Mitgliedstaaten zu Defiziten der Einheitlichkeit des Unionsrechts geführt hat. Dem allgemeinen Ansatz des *effet utile* entsprechend hat der EuGH den Richtlinien eine unmittelbare Wirkung zuerkannt, wenn sie hinreichend bestimmt (**self-executing**) sind, die Umsetzungsfrist abgelaufen ist und dadurch keine Verpflichtung eines Individuums gegenüber dem Staat oder

¹ EuGH Rs. 272/83 – Kommission/Italien, ECLI:EU:C:1985:147.

² Siehe hierzu: EuGH Rs. C-361/88 und Rs. C-59/89 – Kommission/Deutschland.

³ EuGH Rs. C-396/92 – Bund Naturschutz u.a./Freistaat Bayern hinsichtlich UVP-RL bzw. UVP-G.

⁴ EuGH Rs. 79/83 – Harz/Tradax.

⁵ EuGH Rs. C-212/04 – Adeneler.

eine unmittelbare Verpflichtung gegenüber einem anderen Individuum (sog. *horizontale Wirkung*) herbeigeführt wird.⁶ Die unterbliebene Umsetzung von RL war auch der Ausgangspunkt der Rechtsprechung des EuGH zum im Unionsrecht wurzelnden Schadensersatzanspruch gegenüber Mitgliedstaaten wegen Verstößen gegen das Unionsrecht.⁷

c) Der Beschluss

Der aus dem Vertrag über die Europäische Verfassung übernommene Begriff „Beschluss“, **Art. 288 Abs. 4 AEUV**, fasst sehr unterschiedliche Handlungsformen des vorherigen Unions- bzw. Gemeinschaftsrechts zusammen. Hierzu gehören die bisherige „Entscheidung“ sowie die Beschlüsse im Bereich der GASP.⁸

Allen Beschlüssen gemeinsam ist, dass sie in allen ihren Teilen verbindlich sind, Art. 288 Abs. 4 S. 1 AEUV. Sie sind an bestimmte Adressaten gerichtet und nur für diese verbindlich, Art. 288 Abs. 4 S. 2 AEUV. Solche Beschlüsse sind in der Regel von der Kommission erlassene Verwaltungsakten gegenüber Individuen (etwa Sanktionen wegen Verstößen gegen das Kartellrecht) oder gegenüber Mitgliedstaaten (etwa Beanstandungen von unionswidrig gewährten nationalen Beihilfen). Beschlüsse haben eine unmittelbare Wirkung.

d) Empfehlungen und Stellungnahmen

Empfehlungen und Stellungnahmen sind gemäß Art. 288 Abs. 5 AEUV nicht verbindlich. Sie bedürfen wegen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 EUV) einer Kompetenzgrundlage in den Verträgen, haben politische Wirkungen und sind bei der Auslegung nationaler Rechtsvorschriften zu berücksichtigen.⁹

4. Rechtsetzung von Sekundärrecht

Die Gesetzgebungsinitiative kommt regelmäßig, abgesehen von ein paar Ausnahmefällen, der Kommission zu, Art. 17 Abs. 1 S. 1 EUV. Ausdrücklich wird das Europäische Parlament sowie der Rat als „Gesetzgeber“ bezeichnet, Art. 14 Abs. 1 S. 1 EUV, Art. 16 Abs. 1 S. 1 EUV.

Gesetzgebungsverfahren sind Verfahren, in denen Europäisches Parlament und der Rat beteiligt sind, Art. 289 Abs. 3 AEUV. Diese münden in „Gesetzgebungsakten“. Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens, Art. 289 Abs. 1, Art. 294 AEUV, wirken der Rat und das Europäische Parlament in der Regel gleichberechtigt zusammen. Das Verfahren sieht grundsätzlich zwei Lesungen und bei Erforderlichkeit eines Vermittlungsverfahrens drei Lesungen vor. Der Rat beschließt dabei mit qualifizierter Mehrheit, **Art. 16 Abs. 4 EUV**, d. h. 55 % der Mitglieder – der Mehrheit der Mitgliedstaaten -, wobei diese 65 % der Bevölkerung der EU ausmachen müssen (sogenannter **demographischer Faktor**). Das Europäische Parlament beschließt mit der Mehrheit der abgegebenen Stimmen.

⁶ Dazu: EuGH Rs.8/81 – Becker; Rs. C-91/92 – Faccini Dori.

⁷ EuGH verb. Rs. C-6/90 und C-9/90 – Francovich.

⁸ Siehe zu der Andersartigkeit des Begriffs des „Beschlusses“ im Rahmen der GASP die Ausarbeitung in den zur Verfügung gestellten Materialien.

⁹ EuGH Rs. C-322/88 – Grimaldi.

Diese Aufteilung entspricht der von **Art. 10 Abs. 2 EUV** geforderten doppelten demokratischen Legitimation der EU.

Das Zusammenwirken von Kommission, Europäischem Parlament und Rat mit der wechselseitigen Überprüfung der Vorschläge, Standpunkte und Abänderungen führt zu einem eingehenden Austausch, welcher notwendig ist, um letztlich zu einem akzeptablen Kompromiss zu gelangen. Dabei kann eine Abstimmung zwischen diesen Organen im informellen „Trilog-Verfahren“ erfolgen. Aufgrund der fehlenden Öffentlichkeit wird dieses Verfahren häufig kritisiert. Auf der anderen Seite trägt dieses zur Effektivität bei und ersetzt nicht das in den Verträgen vorgesehene Verfahren, welches sowohl im Parlament als auch im Rat öffentlich ist, vgl. **Art. 16 Abs. 8 EUV**.

Das ordentliche Gesetzgebungsverfahren wird dann angewendet, wenn es in der entsprechenden Kompetenzvorschrift angeordnet wird.

Besondere Gesetzgebungsverfahren sind das Zustimmungsverfahren; meist einstimmiger Beschluss des Rates mit Zustimmung des Europäischen Parlaments, z. B. Art. 19 Abs. 1 AEUV für Antidiskriminierungsmaßnahmen; Art. 86 Abs. 1, Abs. 4 AEUV für Europäische Staatsanwaltschaft.

Aber auch das Verfahren mit der bloßen Anhörung des Europäischen Parlaments¹⁰ und soweit dies ausdrücklich angeordnet wird, sind auch die beratenden Einrichtungen EWSA und AdR zu beteiligen (z.B. Art. 114 Abs. 1 AEUV: EWSA; Art. 192 Abs. 1 AEUV).

Welcher Rechtsaktstyp gewählt werden kann, ergibt sich aus der jeweiligen Kompetenznorm. Sieht diese „**Maßnahmen**“ (Art. 114 Abs. 1 AEUV) oder „**Vorkehrungen**“ (Art. 19 Abs. 1 AEUV) vor, ist jede der in Art. 288 AEUV genannten Handlungsformen eröffnet. Sind allein Richtlinie ausdrücklich benannt, kommen auch noch diese in Frage, vgl. Art. 115 AEUV.

Wegen der geringeren Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeit der Mitgliedstaaten ist „unter sonst gleichen Gegebenheiten“ der RL der Vorzug zu geben. Dies folgt aus dem in Art. 5 Abs. 1 S. 2, Abs. 4 EUV normierten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Die Begründungspflicht aus **Art. 296 AEUV** erstreckt sich dabei auch auf die Wahl der Handlungsform. Für den Erlass einer VO können folgende Gesichtspunkte sprechen:

- Die Sicherstellung der Einheitlichkeit des Unionsrechts, zumal, wenn weder verfassungsrechtliche Gründe noch die Einfügung in die jeweilige nationale Rechtsordnung eine RL erfordern bzw. empfehlen.
- Wenn Einrichtungen der Union errichtet werden ist eine einheitliche Regelung durch eine VO sinnvoll

¹⁰ Vgl. hierzu z. B. Art. 81 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV: Familienrecht; Art. 113 AEUV: Rechtsangleichung im Steuerrecht; Art. 115 AEUV für die gemäß Art. 114 Abs. 2 nicht von Art. 114 AEUV erfassten Bereiche zur Herstellung des Binnenmarkts; bestimmte Bereiche der EWWU, Art. 126 Abs. 4 UAbs. 2 und 3, Art. 127 Abs. 6 AEUV sowie des Umweltrechts, Art. 192 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV).

- Die Handlungsform der VO ist ebenfalls gerechtfertigt, wenn die Materie eine Rechtsvereinheitlichung und nicht nur eine Rechtsangleichung nahelegt.

5. Tertiärrecht

Als Tertiärrecht wird auf Ermächtigungen im Sekundärrecht gestütztes Recht bezeichnet. Gemäß **Art. 290 Abs. 1 AEUV** kann in Gesetzgebungsakten, d. h. in einem Gesetzgebungsverfahren und damit von Europäischem Parlament und Rat erlassenem Sekundärrecht, Art. 289 Abs. 3 AEUV, der Kommission die Befugnis erteilt werden, „Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung“ zur Ergänzung oder Änderung bestimmter „nicht wesentlicher Vorschriften des betreffenden Gesetzgebungsakts“ zu erlassen.¹¹

Die „**wesentlichen**“ **Aspekte** eines Bereichs sind dabei dem Gesetzgebungsakt vorbehalten, der Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung ausdrücklich festlegen muss, vgl. Art. 290 Abs. 1 UAbs. 2 S. 2 AEUV. Das Europäische Parlament und der Rat behalten hierbei weiterhin die Kontrolle, vgl. Art. 290 Abs. 2 AEUV.

Gemäß Art. 291 Abs. 2 AEUV können die Kommission und ausnahmsweise auch der Rat ermächtigt werden, ausdrücklich als solche zu bezeichnende „Durchführungsrechtsakte“ zu erlassen. Die Wahrnehmung dieser Durchführungsbefugnisse durch die Kommission obliegt den Mitgliedstaaten gemäß der sogenannten Komitologie-VO Nr. 182/2011 über von diesen besetzten Ausschüssen.

¹¹ Vgl. EuGH C-270/12 – ESMA auch Agenturen der EU-Eigenverwaltung.