



QUELLEN UND GELTUNGSBEREICH DES RECHTS DER EUROPÄISCHEN UNION

Die Europäische Union besitzt Rechtspersönlichkeit und verfügt über eine eigenständige Rechtsordnung, die sich vom Völkerrecht unterscheidet. Des Weiteren wirkt sich das EU-Recht direkt oder indirekt auf die Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten aus und wird Teil der Rechtsordnung der Mitgliedstaaten. Die Europäische Union ist selbst rechtsetzend tätig. Die Rechtsordnung der EU wird in der Regel in das Primärrecht (die Verträge und allgemeinen Rechtsgrundsätze), das Sekundärrecht (aus den Verträgen abgeleitetes Recht) und das Komplementärrecht unterteilt.

DIE QUELLEN DES RECHTS DER EUROPÄISCHEN UNION UND DEREN HIERARCHIE

- der Vertrag über die Europäische Union (EUV), der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und die dazugehörigen Protokolle (es gibt 37 Protokolle, 2 Anhänge und 65 Erklärungen, die den Verträgen beigelegt sind, um Einzelheiten zu ergänzen, ohne Bestandteil des Rechtstextes zu sein) [1.1.5](#);
- die Charta der Grundrechte der Europäischen Union [4.1.2](#);
- der Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (Euratom), der weiterhin als ein gesonderter Vertrag in Kraft ist;
- internationale Übereinkünfte [5.2.1](#);
- allgemeine Grundsätze des Unionsrechts;
- Sekundärrechtsakte.

Die als Primärrecht bezeichneten Verträge und allgemeinen Grundsätze stehen auf der höchsten Stufe der Normenhierarchie. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 zählt auch die Charta der Grundrechte zum Primärrecht. Die von der Europäischen Union abgeschlossenen internationalen Übereinkünfte sind dem Primärrecht untergeordnet. Unterhalb dieser Ebene steht das Sekundärrecht. Dieses ist nur dann gültig, wenn es mit den höherrangigen Rechtsakten und Übereinkünften vereinbar ist.



ZIELE

Schaffung einer Rechtsordnung der Union als Grundlage für die Verwirklichung der in den Verträgen verankerten Ziele.

RECHTSQUELLEN DER EUROPÄISCHEN UNION

A. Primärrecht der Europäischen Union [1.1.1](#), [1.1.2](#), [1.1.3](#), [1.1.4](#), [1.1.5](#), [1.1.2](#)

B. Sekundärrecht der Europäischen Union

1. Allgemeines

Die Rechtsakte der Union sind in Artikel 288 AEUV aufgeführt. Dabei handelt es sich um Verordnungen, Richtlinien, Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen. Die EU-Organe können derartige Rechtsakte nur erlassen, wenn sie durch die Verträge dazu ermächtigt sind. Der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, der für die Abgrenzung der Zuständigkeiten der Union gilt, ist in Artikel 5 Absatz 1 EUV ausdrücklich niedergelegt. Der Umfang der Zuständigkeiten der Union ist im AEUV festgelegt, in dem zwischen drei Arten von Zuständigkeiten unterschieden wird, und zwar der ausschließlichen Zuständigkeit (Artikel 3), der geteilten Zuständigkeit (Artikel 4) und der unterstützenden Zuständigkeit (Artikel 6), bei der die EU Maßnahmen zur Unterstützung oder Ergänzung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten erlässt. Die Bereiche, auf die sich diese drei Arten von Zuständigkeiten erstrecken, sind in den Artikeln 3, 4 und 6 AEUV aufgeführt. Verfügen die Organe nicht über die erforderlichen Befugnisse, um eines der in den Verträgen festgelegten Ziele zu verwirklichen, so können sie die Bestimmungen von Artikel 352 AEUV anwenden und die „geeigneten Vorschriften“ erlassen.

Die Organe nehmen nur die in Artikel 288 AEUV aufgezählten Rechtsinstrumente an. Einzige Ausnahme bleibt der Bereich der gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, der noch der intergouvernementalen Methode unterliegt. In diesem Bereich wurden die gemeinsamen Strategien, die gemeinsamen Aktionen und die gemeinsamen Standpunkte von „allgemeinen Leitlinien“ und „Beschlüsse[n] [...] zur Festlegung“ der von der Union durchzuführenden Aktionen, der von der Union einzunehmenden Standpunkte und der Einzelheiten der Durchführung dieser Beschlüsse abgelöst (Artikel 25 EUV).

Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, Empfehlungen und Mitteilungen herauszugeben sowie Rechtsakte anzunehmen, die sich auf die Organisation und die Arbeitsweise der Organe beziehen (einschließlich interinstitutioneller Vereinbarungen), deren Bezeichnung, Struktur und Rechtswirkungen sich aus den einzelnen Bestimmungen der Verträge oder den gemäß den Verträgen erlassenen Vorschriften ergeben.

2. Hierarchie des Sekundärrechts der EU

Durch die Artikel 289, 290 und 291 AEUV wurde eine Hierarchie des Sekundärrechts geschaffen, indem eine genaue Abgrenzung zwischen Gesetzgebungsakten, delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten eingeführt wurde. Als Gesetzgebungsakte werden Rechtsakte bezeichnet, die im ordentlichen



Gesetzgebungsverfahren oder einem besonderen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet werden. Dagegen handelt es sich bei delegierten Rechtsakten um Rechtsakte ohne Gesetzescharakter mit allgemeiner Geltung zur Ergänzung oder Änderung bestimmter nicht wesentlicher Vorschriften eines Gesetzgebungsakts. Die Befugnis, delegierte Rechtsakte zu erlassen, kann der Kommission durch den Gesetzgeber (Parlament und Rat) übertragen werden. Ziele, Inhalt, Geltungsbereich und Dauer der Befugnisübertragung sowie gegebenenfalls Dringlichkeitsverfahren werden im Gesetzgebungsakt festgelegt. Ferner legt der Gesetzgeber die Bedingungen fest, nach denen die Übertragung erfolgt, so zum Beispiel das Recht auf Widerruf der Übertragung und das Recht, Einwände zu erheben.

Durchführungsrechtsakte werden in der Regel von der Kommission erlassen, die hierzu befugt ist, wenn es einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte bedarf. Nur in begründeten Ausnahmefällen und in Bereichen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik werden Durchführungsrechtsakte vom Rat erlassen. Wird ein Basisrechtsakt nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen, so können das Europäische Parlament oder der Rat die Kommission jederzeit darauf hinweisen, dass der Entwurf des betreffenden Durchführungsrechtsakts ihres Erachtens die im Basisrechtsakt vorgesehenen Durchführungsbefugnisse überschreitet. In diesem Fall muss die Kommission den betreffenden Rechtsetzungsentwurf überarbeiten.

3. Die verschiedenen Arten von Sekundärrechtsakten der EU

a. Verordnung

Die Verordnung hat allgemeine Geltung, ist in allen ihren Teilen verbindlich und gilt unmittelbar. Sie ist in vollem Umfang von ihren Adressaten (Einzelpersonen, Mitgliedstaaten, EU-Organen) zu befolgen. Die Verordnung gilt unmittelbar in jedem Mitgliedstaat ab Inkrafttreten (zum festgelegten Zeitpunkt oder, in Ermangelung eines solchen, am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im *Amtsblatt der Europäischen Union*), ohne dass es eines nationalen Umsetzungsakts bedarf.

Die Verordnung dient der Gewährleistung einer einheitlichen Anwendung des Unionsrechts in allen Mitgliedstaaten. Zugleich verdrängt sie einzelstaatliche Normen, die mit den in ihr enthaltenen materiellrechtlichen Bestimmungen unvereinbar sind.

b. Richtlinie

Die Richtlinie ist für jeden Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist (d. h. einen, mehrere oder alle Mitgliedstaaten), hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, überlässt diesem jedoch die Wahl der Form und der Mittel. Für eine Richtlinie ist ein Umsetzungsrechtsakt (auch als „nationale Umsetzungsmaßnahme“ bezeichnet) durch den nationalen Gesetzgeber erforderlich, mit dem die Richtlinie umgesetzt und das nationale Recht an die in der Richtlinie festgelegten Ziele angepasst wird. Die Übertragung von Rechten und Pflichten auf den einzelnen Bürger erfolgt erst durch Annahme des Umsetzungsrechtsakts. Die Mitgliedstaaten verfügen bei der Umsetzung der Richtlinie über einen Gestaltungsspielraum, um den jeweiligen nationalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Die Umsetzung muss innerhalb der in der Richtlinie festgesetzten Frist erfolgen. Bei der Umsetzung von Richtlinien müssen



die Mitgliedstaaten gemäß dem in Artikel 4 Absatz 3 EUV niedergelegten Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit die Wirksamkeit des Unionsrechts sicherstellen.

Auch wenn Richtlinien in der Regel nicht unmittelbar anwendbar sind, hat der Gerichtshof der Europäischen Union entschieden, dass auch einzelne Bestimmungen einer Richtlinie ausnahmsweise in einem Mitgliedstaat direkte Wirkung haben können, ohne dass es zuvor eines Umsetzungsakts dieses Mitgliedstaats bedarf, sofern folgende Bedingungen erfüllt sind: a) die Umsetzung der Richtlinie in das nationale Recht hat nicht stattgefunden oder wurde nicht ordnungsgemäß vollzogen, b) die Bestimmungen der Richtlinie sind zwingend und hinreichend klar und genau und c) die Bestimmungen der Richtlinie verleihen dem Einzelnen Rechte.

Bei Vorliegen dieser Voraussetzungen kann sich der Einzelne demnach gegenüber dem Staat auf die Richtlinienbestimmung berufen. Auch dann, wenn die Bestimmung dem Einzelnen keine Rechte verleiht und somit nur die erste und zweite Voraussetzung erfüllt sind, haben die Behörden der Mitgliedstaaten die Pflicht, der nicht umgesetzten Richtlinie Rechnung zu tragen. Dabei stützt sich die Rechtsprechung hauptsächlich auf die Grundsätze der Wirksamkeit, der Vermeidung von Vertragsverletzungen und des Rechtsschutzes. Hingegen kann sich ein Bürger zulasten eines anderen Bürgers (sogenannte „horizontale“ Wirkung) nicht auf die unmittelbare Wirkung einer nicht umgesetzten Richtlinie berufen (Rechtssache C-91/92, Faccini Dori, Slg. 1994, S. I-3325 ff., Rdnr. 25).

Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs (verbundene Rechtssachen C-6/90 und C-9/90, Francovich und Bonifaci) können einzelne Bürger von einem Mitgliedstaat, der gegen das Unionsrecht verstoßen hat, Schadensersatz verlangen. Handelt es sich um eine Richtlinie, die nicht oder nicht ordnungsgemäß umgesetzt wurde, so ist es möglich, ein entsprechendes Rechtsmittel einzulegen, wenn a) die Richtlinie auf die Verleihung von Rechten an Einzelne abzielt, b) der Inhalt der Rechte auf der Grundlage der Richtlinie bestimmt werden kann und c) ein Kausalzusammenhang zwischen dem Verstoß gegen die Umsetzungspflicht und dem bei dem Einzelnen eingetretenen Schaden besteht. Die Haftung des Mitgliedstaates kann dann in Anspruch genommen werden, ohne dass ein Verschulden nachgewiesen werden muss.

c. Beschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen

Beschlüsse sind in allen ihren Teilen verbindlich. Ist ein Beschluss an bestimmte Adressaten (Mitgliedstaaten, natürliche oder juristische Personen) gerichtet, so ist er nur für diese verbindlich und dient der Regelung konkreter Sachverhalte, die diese Adressaten betreffen. Ein Einzeller kann nur dann Rechte einklagen, die durch einen an den jeweiligen Mitgliedstaat gerichteten Beschluss eingeräumt wurden, wenn dieser einen Umsetzungsakt angenommen hat. Beschlüsse können unter den gleichen Voraussetzungen wie Richtlinien unmittelbar anwendbar sein.

Empfehlungen und Stellungnahmen begründen für den Adressaten keine Rechte und Pflichten, können aber Hinweise zur Auslegung und zum Inhalt des Unionsrechts geben.



4. Bestimmungen über Zuständigkeiten und Verfahren und die Umsetzung und Durchführung der Rechtsakte

a. Gesetzgebungskompetenz, Initiativrecht und Gesetzgebungsverfahren: [1.3.2](#), [1.3.6](#), [1.3.8](#) und [1.2.3](#)

Das Parlament, der Rat und die Kommission sind je nach Rechtsgrundlage in unterschiedlichem Maße an der Annahme der Rechtsvorschriften der Union beteiligt. Das Parlament kann die Kommission auffordern, ihm selbst oder dem Rat Legislativvorschläge vorzulegen.

b. Durchführung des Unionsrechts

Da die EU nach ihrem Primärrecht nur über begrenzte Durchführungsbefugnisse verfügt, sind in der Regel die Mitgliedstaaten für die Durchführung des Unionsrechts zuständig. Ferner heißt es in Artikel 291 Absatz 1 AEUV, dass die Mitgliedstaaten alle zur Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union erforderlichen Maßnahmen nach innerstaatlichem Recht ergreifen. Bedarf es für die Durchführung der verbindlichen Rechtsakte der Union jedoch einheitlicher Bedingungen, so nimmt die Kommission ihre Durchführungsbefugnisse wahr (Artikel 291 Absatz 2 AEUV).

c. Wahl der Art des Rechtsakts

In vielen Fällen legen die Verträge die Form des erforderlichen Rechtsakts fest. In vielen anderen Fällen wird die Art des Rechtsakts jedoch nicht vorgegeben. In diesen Fällen sieht Artikel 296 Absatz 1 AEUV vor, dass die Organe über die Art des zu erlassenden Rechtsakts von Fall zu Fall „unter Einhaltung der geltenden Verfahren und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit“ entscheiden.

C. Allgemeine Grundsätze des Unionsrechts und Grundrechte

In den Verträgen wird auf die allgemeinen Grundsätze des Unionsrechts nur am Rande Bezug genommen. Diese Grundsätze wurden im Wesentlichen durch die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union entwickelt (Rechtssicherheit, institutionelles Gleichgewicht, Vertrauensschutz usw.). Ferner geht auch die Anerkennung der Grundrechte als allgemeine Grundsätze des Unionsrechts auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs zurück. Diese Grundsätze sind inzwischen in Artikel 6 Absatz 3 EUV niedergelegt, in dem auf die Grundrechte Bezug genommen wird, wie sie von der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantiert werden, sich aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten ergeben und in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ([4.1.2](#)) verankert sind.

D. Von der Europäischen Union abgeschlossene internationale Übereinkünfte

Die Union kann im Rahmen ihrer Zuständigkeiten mit Drittländern oder internationalen Organisationen Übereinkünfte abschließen (Artikel 216 Absatz 1 AEUV). Diese Übereinkünfte sind für die Union und die Mitgliedstaaten rechtsverbindlich und werden Bestandteil der Rechtsordnung der Union.



ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Nach Artikel 14 Absatz 1 EUV wird das Europäische Parlament (über das „ordentliche Gesetzgebungsverfahren“) gemeinsam mit dem Rat als Gesetzgeber tätig und übt (über ein besonderes Gesetzgebungsverfahren gemäß Artikel 314 AEUV) gemeinsam mit ihm die Haushaltsbefugnisse aus. Darüber hinaus wirkt das Europäische Parlament auf die Vereinfachung des Gesetzgebungsverfahrens, die Verbesserung der redaktionellen Qualität der Rechtstexte und die Verhängung wirksamerer Sanktionen gegen Mitgliedstaaten hin, die sich nicht an das Unionsrecht halten. Im jährlichen Arbeits- und Legislativprogramm der Kommission werden die wichtigsten politischen Prioritäten der Kommission dargelegt und konkrete Maßnahmen legislativer oder nicht legislativer Art aufgeführt, mit denen die politischen Prioritäten der Kommission praktisch umgesetzt werden sollen. Das Parlament trägt wirklich zur Schaffung neuer Rechtsvorschriften bei, da es das jährliche Arbeitsprogramm der Kommission prüft und kundtut, welche Rechtsvorschriften seiner Auffassung nach eingeführt werden sollten.

Nachdem die Union Rechtspersönlichkeit erlangt hat, ist sie nun in der Lage, internationale Übereinkünfte zu schließen (Artikel 218 AEUV). Bei Übereinkünften im Bereich der gemeinsamen Handelspolitik und in sämtlichen Bereichen, für die das ordentliche Gesetzgebungsverfahren gilt, ist die Zustimmung des Europäischen Parlaments erforderlich (Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a AEUV). Das Parlament hat bereits gezeigt, dass es nicht davor zurückschreckt, sein Veto einzulegen, wenn es ernste Bedenken hat. So wurde zum Beispiel das [Übereinkommen zur Bekämpfung der Produkt- und Markenpiraterie](#) (ACTA) im Jahr 2012 vom Parlament abgelehnt.

Udo Bux
05/2019

