



Göttinger Examenskurs

Juristische Fakultät

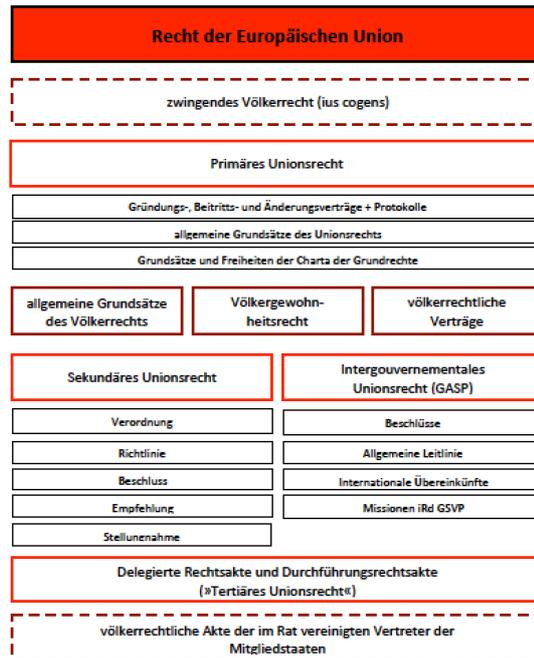
Wissensmodul W 2b: Rechtsquellen und Handlungsformen

A. Standort

Die Europäische Union ist eine Quelle des Rechts, weil sie ihre Ziele durch Recht erreichen will. Sie setzt mit ihren Organen eigenständig – autonom – Recht und verantwortet es gegenüber den Adressaten. Dieses *Sekundärrecht* ist abgeleitetes Unionsrecht, das auf der Grundlage des Vertragsrechts (insb. EU-/ AEU-Vertrag), des *Primärrechts*, entsteht. Das Sekundärrecht muss den Vorgaben des Primärrechts formell wie materiell entsprechen. Die Organe der Union sind zur Rechtsetzung vertraglich ermächtigt. Sie müssen aus einem Katalog auswählen, in welcher Handlungsform sie Sekundärrechtsakte erlassen. Verbindliche Regeln können als Verordnung, Richtlinie oder als Beschluss erlassen werden. Daneben gibt es unverbindliche Empfehlungen und Stellungnahmen (Art. 288 AEUV). Die Verordnung und die Richtlinie werden grundsätzlich im so genannten ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen, in dem Rat und Parlament gemeinsam auf der Grundlage eines Vorschlages der Kommission entscheiden. Daneben sieht das Primärrecht vor, dass der Kommission die Befugnis zum Erlass von Durchführungsrechtsakten – im nationalen Recht würden wir von Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften sprechen – übertragen wird (Art. 290, 291 AEUV). In Anlehnung an die übliche Einteilung in Primär- und Sekundärrecht kann diese Rechtsquelle als “Tertiärrecht” bezeichnet werden.

B. Inhalt

I. Normenhierarchie



II. Rechtsquellen

Primärrecht	<ul style="list-style-type: none"> • Verträge (einschl. Protokolle, Änderungs-, Beitritts-, Austrittsverträge) • allgemeine Rechtsgrundsätze • Rechte, Grundsätze und Freiheiten der Grundrechtecharta
Sekundärrecht	<p>Aufgrund der Verträge von den EU-Organen erlassene Rechtsakte</p> <ul style="list-style-type: none"> • Verordnungen und Richtlinien • Beschlüsse • Empfehlungen und Stellungnahmen
„Tertiärrecht“	<ul style="list-style-type: none"> • Delegierte Rechtssetzung • Durchführungsbestimmungen

1. Primärrecht	
a) Verträge	<ul style="list-style-type: none"> • AEUV und EUV (Begriff: Art. 1 Abs. 3 EUV) • Verfassungsähnliche Funktion <ul style="list-style-type: none"> ➢ EUV regelt organisationsrechtliches Fundament, Beitritt, Austritt, Werte, Ziele (und GASP) ➢ AEUV regelt Aufgaben, Politiken und Kompetenzen
b) Grundrechtecharta	<ul style="list-style-type: none"> • Charta ist mit Verträgen gleichrangig, vgl. Art. 6 Abs. 1 Hs. 2 EUV • kodifizierter Grundrechtekatalog • daneben als weitere Quelle ungeschriebener Unionsgrundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze (Art. 6 Abs. 3 EUV) • amtliche Erläuterungen als Auslegungshilfe (Art. 52 Abs. 7 GRCh) • u.U. Prüfungsmaßstab auch für BVerfG (Recht auf Vergessen-Rspr.)

c) Allgemeine Rechtsgrundsätze	Definition: Grundbestand übereinstimmender Rechtsprinzipien der Mitgliedsstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Besonderheiten des Unionsrechts; Rechtsquelle ausdrücklich erwähnt in Art. 340 Abs. 2 AEUV und Art. 6 Abs. 3 EUV, insb. relevant: <ul style="list-style-type: none"> • Grundsatz der Verhältnismäßigkeit • Vertrauensschutz • Rechtssicherheit
---------------------------------------	--

2. Sekundärrecht (Art. 288 AEUV)	
a) Verordnungen	<ul style="list-style-type: none"> • abstrakt-generelle Regelungen • unmittelbare Wirkung innerhalb der Mitgliedstaaten
b) Richtlinien	<ul style="list-style-type: none"> • abstrakt-generelle Regelung • formal nur hinsichtlich ihres Ziels verbindlich • mitgliedstaatlicher Umsetzungsakt innerhalb bestimmter Frist erforderlich, mitgliedstaatliche Gestaltungsspielräume • inhaltliche Angleichung an VO durch EuGH-Rechtsprechung
c) Beschlüsse	<ul style="list-style-type: none"> • verbindliche Regelungen im Einzelfall • mögliche Adressaten sind Mitgliedstaaten und Individuen
d) Empfehlungen und Stellungnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • unverbindliche Handlungsformen • von mitgliedstaatlichen Gerichten zu berücksichtigen, wenn diese Aufschluss über Auslegung von Unionsrecht geben können

3. "Tertiärrecht" (Art. 290, 291 AEUV)	
a) Delegierte Rechtssetzungsakte	<ul style="list-style-type: none"> • Übertragung von Befugnissen an Kommission durch EU-Gesetzgeber • Befugnis zur Änderung / Ergänzung von Rechtsakten des Rats oder EP durch KOM
b) Durchführungsbestimmungen	<ul style="list-style-type: none"> • Ausnahme von grundsätzlich mitgliedstaatlicher Durchführung (vgl. Art. 291 Abs. 1 AEUV) • Übertragung von Befugnissen an Kommission (ausnahmsweise Rat) • Durchführung verbindlicher EU-Rechtsakte mittels "Durchführungsrechtsakten"

III. Rechtssetzung

Die Rechtsetzung der Union liegt in den Händen von zwei Organen, die nach ihrer Zusammensetzung unterschiedlichen Kategorien angehören. Nach dem klassischen Schema der Herrschaftslehre gehört eine Bürgervertretung zur gesetzgebenden Gewalt (Legislative). Die Aufgaben des Europäischen Parlaments entsprechen in großen Teilen dieser Erwartung. Ein Gremium aus Ministern, die an einer Regierung teilhaben, zählt

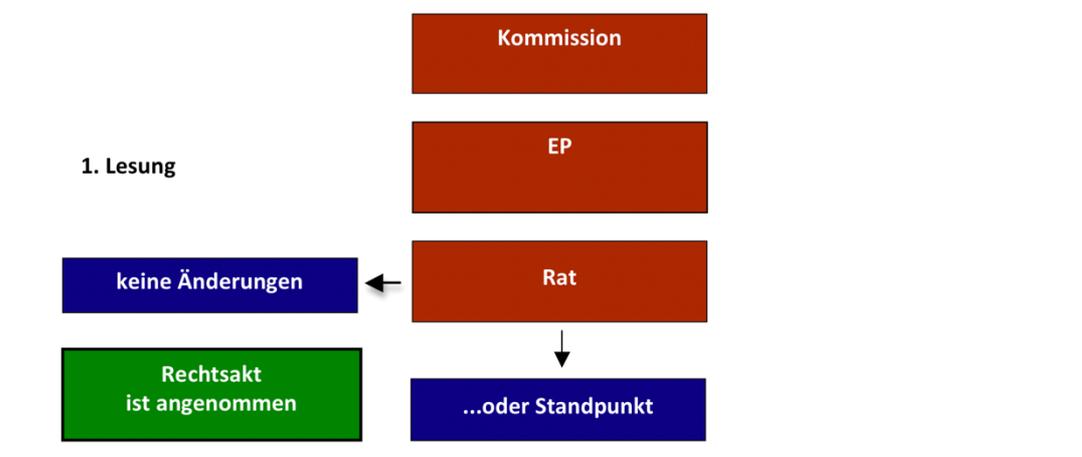
zur vollziehenden Gewalt (Exekutive). Der Rat entspricht dieser Erwartung, soweit er europäische Politik festlegt und koordiniert. Er fällt aber zugleich aus diesem Rahmen, weil er Mitgesetzgeber der Europäischen Union ist. Die EU widersetzt sich auch im Übrigen dem Versuch, ihre Organisationsstruktur in das Schema der vom Staatsdenken überlieferten Gewaltenteilung einzuordnen.

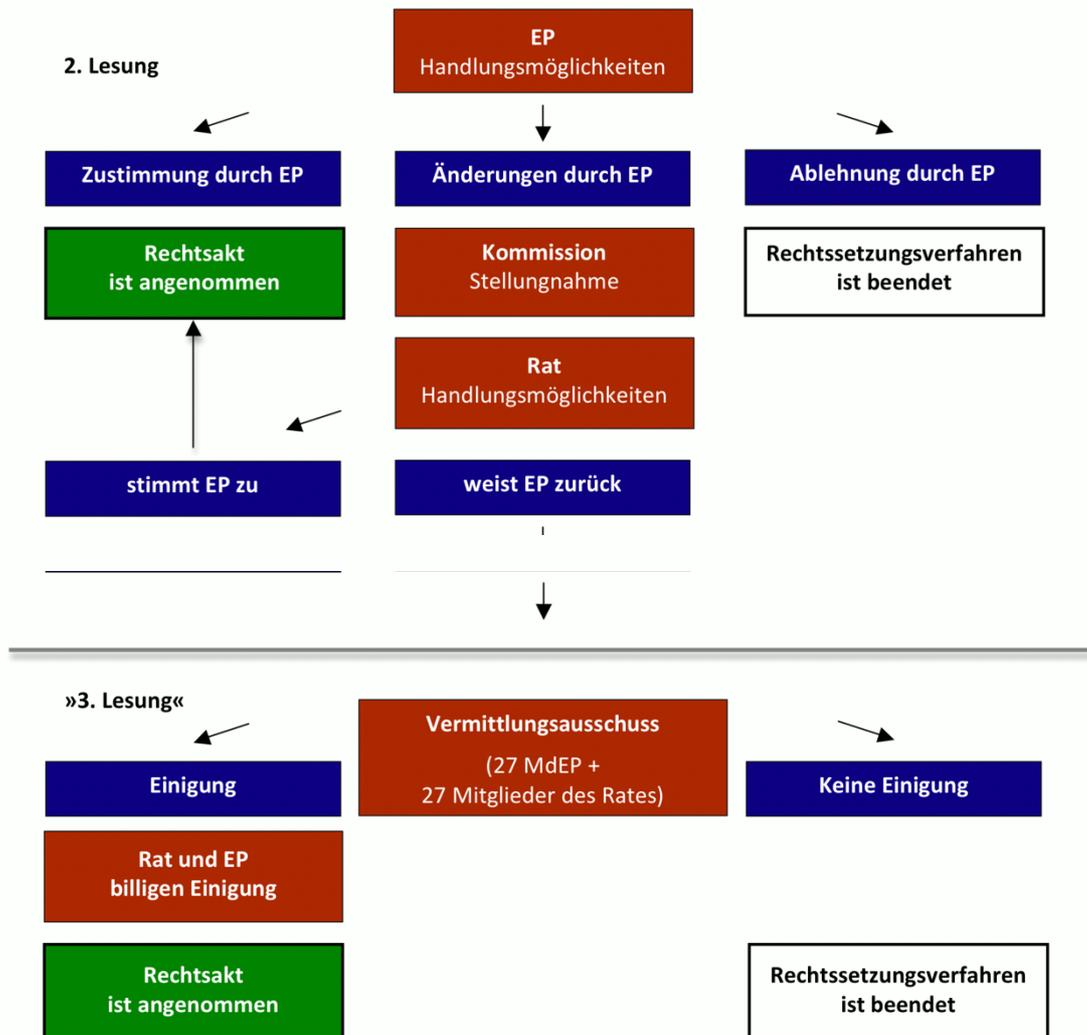
Aufgrund des Initiativmonopols ist die Kommission formal Teil der europäischen Rechtsetzung. Weder der Rat noch das Parlament können von sich aus ein Gesetzgebungsverfahren in Gang setzen oder bestehende Rechtsakte ändern. Stets sind die beiden Organe auf die Mitwirkung der Kommission angewiesen. Die Verträge sehen zwar vor, dass die Kommission zu einem Vorschlag aufgefordert werden kann. Sie ist allerdings rechtlich nicht verpflichtet, einer solchen Aufforderung zu folgen, weshalb sie allenfalls politisch unter Druck gesetzt werden kann.

Das Rechtsetzungsverfahren beginnt formal mit dem Vorschlag der Kommission für eine Verordnung, eine Richtlinie oder einen Beschluss. Der Vorschlag nennt die Rechtsgrundlage aus den Verträgen und erfüllt damit zwei wichtige Vorgaben: Zum einen wird die Kompetenz der Europäischen Union benannt, die nach dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung (Art. 5 Abs. 2 EUV) überhaupt nur handeln darf, wenn die Mitgliedstaaten ihr durch die Verträge eine entsprechende Befugnis übertragen haben. Zum anderen werden mit der Rechtsgrundlage der Ablauf und die Anforderungen an das weitere Verfahren festgelegt. Das Primärrecht regelt für jeden Sachbereich gesondert, mit welchen Mehrheiten im Rat und nach welchem Verfahren das Europäische Parlament – sowie Nebenorgane der Union – zu beteiligen sind.

In den meisten Fällen werden Rechtsakte der Union im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen. In dem Verfahren sind das Parlament und der Rat gleichberechtigte Organe, die sich in drei Lesungen und einem möglichen Vermittlungsverfahren auf einen Rechtsakt einigen müssen. Die Kommission ist an dem Verfahren weiterhin beteiligt. Sie nimmt in den einzelnen Verfahrensabschnitten Stellung und soll auf einen Kompromiss der beiden Mitgesetzgeber hinwirken. Sie kann ihren ursprünglichen Vorschlag, nachdem der Rat seinen Standpunkt festgelegt hat, jedoch nur noch eingeschränkt ändern oder gar zurückziehen. In der EU-Praxis werden die meisten Rechtsakte zwischen Kommission, Parlament und Rat nach der ersten Lesung ausgehandelt – dieses informelle Verfahren wird “Trilog” genannt.

IV. Ordentliches Gesetzgebungsverfahren, Art. 289, 294 AEUV





C. Prüfungsrelevanz

Die Kenntnis der Rechtsquellen und Handlungsformen der Union lässt sich vor allem gut in der mündlichen Prüfung abfragen. Doch auch in der Klausur ist eine sichere Kenntnis der Rechtsquellen erforderlich. Es handelt sich um Kernwissen über die europäische Integration! Denkbar sind beispielsweise Konstellationen, in denen europäisches Primär- und Sekundärrecht unmittelbaren Einfluss auf eine (verwaltungs-)rechtliche Falllösung haben. Da Verordnungen der Union unmittelbare Wirkung in den Mitgliedsstaaten entfalten, kann in der Klausur eine Kollision von Unionsrecht und nationalem Recht auftreten. Die Verwerfungskompetenz der Verwaltung wäre dann ein denkbare Klausurproblem.

Hinsichtlich der Richtlinien ist nicht nur im Öffentlichen Recht, sondern vor allem auch in zivilrechtlichen Klausuren eine richtlinienkonforme Auslegung ein gängiges Klausurproblem. Damit einher geht auch das Problem der Vorwirkung einer Richtlinie, wonach die Mitgliedsstaaten auch vor Ablauf der Umsetzungsfrist kein der Richtlinie widersprechendes Recht erlassen dürfen. In Klausuren des Öffentlichen Rechts ist darüber hinaus das Problem der unmittelbaren Anwendbarkeit (Direktwirkung) denkbar ([→ siehe Fälle 6, 10 und Wissensmodul W 9](#)).

Insbesondere die Anwendbarkeit der Grundrechtecharta auf unionsrechtlich relevante nationalstaatliche Sachverhalte hat durch die Beschlüsse "Recht auf Vergessen I und II" des Bundesverfassungsgerichts vom

November 2019 erhebliche Examensrelevanz erhalten. Zentrale dogmatische Figur in solchen Fällen ist die Frage der Determinierung eines nationalen Sachverhalts durch das Unionsrecht (→ [siehe Wissensmodul W 7](#)).

Möglich ist auch eine Überprüfung von Sekundärrechtsakten am Maßstab des Primärrechts. Denkbar sind etwa Konstellationen, in denen ein Kommissionsbeschluss im Wege der Nichtigkeitsklage angegriffen wird. (→ [siehe Fall 1](#)). Eine isolierte Rechtmäßigkeitsprüfung von Verordnungen und Richtlinien am Maßstab des Primärrechts ist für die Klausur bislang eher untypisch, Grundzüge eignen sich allerdings für die mündliche Prüfung.

D. Literatur

Ruffert, Matthias/Grischek, Frederike/Schramm, Moritz, Europarecht im Examen: Rechtsquellen und Rechtsetzung im Unionsrecht, JuS 2019, S. 413 ff.

Alexander, Christian/Jüttner, Roberto, Rechtsharmonisierung durch privatrechtsgestaltende Richtlinien, JUS 2020, S. 1137 ff.

Bauerschmidt, Jonathan, Grundsätze der europäischen Gesetzgebung, JuS 2022, S. 626 ff.

Frank Schorkopf/Christoph Schroeder

April 2024

