



Kurzinformation

Umsetzung von EU-Richtlinien und Verfassungsrecht

Zur Rechtssetzung kann die Europäische Union (EU) verschiedene Rechtsakte erlassen, insbesondere Verordnungen und **Richtlinien** (Art 288 AEUV). Im Gegensatz zu den Verordnungen, die unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten,¹ müssen Richtlinien der EU in nationales Recht **umgesetzt** werden.² Auf welche Weise diese Umsetzung geschehen muss, hängt von den Vorgaben der Richtlinie ab.

Erteilt die Richtlinie den Mitgliedstaaten **zwingende Vorgaben**, so müssen diese vollständig in nationales Recht umgesetzt werden. Da sich in diesem Fall die rechtlichen Vorgaben allein aus dem Unionsrecht ergeben, ist der **Anwendungsbereich des nationalen Verfassungsrechts nicht eröffnet**: Ist ein Akt der deutschen öffentlichen Gewalt vollständig durch Unionsrecht determiniert, so ist dieser grundsätzlich nicht am Maßstab der im Grundgesetz verankerten Grundrechte zu messen, sondern an den **Grundrechten der EU-Charta**.³ Aufgrund dieses Anwendungsvorrangs des Unionsrechts unterliegen die Regelungen des Umsetzungsgesetzes nicht der verfassungsrechtlichen Kontrolle im jeweiligen Mitgliedstaat.⁴ Verfahren vor dem **Bundesverfassungsgericht** sind daher in diesen Fällen grundsätzlich **unzulässig**.⁵

Zu diesem Grundsatz gibt es nur sehr eng umgrenzte Ausnahmen. Seine **Grenze** findet der Anwendungsvorrang des Unionsrechts nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts zum einen dann, wenn „Maßnahmen durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union Auswirkungen zeitigen, die mit den Grundsätzen der Art. 1 und Art. 20 GG die **Verfassungsidentität des Grundgesetzes** berühren“ (sogenannte **Identitätskontrolle**).⁶ Dies ist der Fall, wenn die Menschenwürde oder eines der Strukturprinzipien des Grundgesetzes, etwa das Demokratieprinzip,

1 Geismann, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 288 AEUV Rn. 41.

2 Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 288 AEUV Rn. 24.

3 BVerfG, NVwZ 2021, 1211 (1212) m. w. N.

4 Vgl. BVerfGE 118, 79 (95).

5 BVerfGE 125, 260 (306).

6 BVerfGE 154, 17 (94 Rn. 115).

verletzt werden.⁷ Zum anderen gilt der Anwendungsvorrang des Unionsrechts nicht bei „offensichtlichen und strukturell bedeutsamen **Kompetenzüberschreitungen** durch Organe, Einrichtungen und sonstige Stellen der Europäischen Union“ (**Ultra-vires-Akte**).⁸ Die **Kontrolle**, ob die Grenzen des Anwendungsvorrangs eingehalten wurden, obliegt dem **Bundesverfassungsgericht**. Sie ist „zurückhaltend und europafreundlich durchzuführen“.⁹

Erteilt die Richtlinie den Mitgliedstaaten keine zwingenden Vorgaben, sondern lässt ihnen **Spielräume für die Umsetzung**,¹⁰ so müssen die nationalen Gesetzgeber diese zum einen so ausfüllen, dass die Ziele der Richtlinie vollständig erreicht werden.¹¹ Zum anderen müssen sie allerdings die nationalen verfassungsrechtlichen Vorgaben einhalten. Der deutsche Gesetzgeber müsste also bei der Umsetzung die **Grundrechte beachten**.¹² Dazu gehört auch der allgemeine Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG. Ein Verstoß gegen Grundrechte durch das umsetzende Gesetz kann in diesem Fall vor dem Bundesverfassungsgericht angegriffen werden.¹³

7 Vgl. Uerpmann-Wittzack, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 23 Rn. 95 ff.

8 BVerfGE 154, 17 (85 f. Rn. 98).

9 BVerfGE 154, 17 (91 Rn. 112); siehe ausführlich dazu die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags, Das Verhältnis von nationalem Verfassungsrecht zum EU-Recht im Urteil K 3/12 des polnischen Verfassungsgerichtshofs, WD 3 - 3000 - 179/21, S. 5 f., abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/870396/9c95cde24c7bd7397834e845ff0c8f38/WD-3-179-21-pdf-data.pdf>.

10 Siehe für Beispiele für derartige Spielräume die Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste der Deutschen Bundestags, Umsetzung der Richtlinie (EU) 2017/853, WD 3 - 3000 - 250/18, S. 3 ff., abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/569368/20cc8b66107f6024a9b6876be0d7ed5c/wd-3-250-18-pdf-data.pdf>.

11 Vgl. Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 288 AEUV Rn. 27 f.; Geismann, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 288 AEUV Rn. 41.

12 Vgl. BVerfGE 125, 260 (306 f.).

13 BVerfGE 121, 1 (15).