

EU-Richtlinien: „Interne“ und „externe Lücken“

Karl Riesenhuber

Übersicht

- I. Einführung und Begriff**
- II. Erläuterung des Begriffspaares**
 1. Lücke
 2. Die Qualifizierung als „intern“ und „extern“
 3. Vergleich mit der Frage der „Autonomie“ im Rahmen der Auslegung
- III. Funktion der Elemente**
 1. Lücke
 2. Die Qualifizierung als „intern“ und „extern“
- IV. Kritik**
 1. „Interne Lücke“ ist ein Pleonasmus
 2. „Externe Lücke“ ist eine contradictio in adiecto
 3. Unklarheit des Begriffs der „externen Lücke“
 4. „Intern“ und „extern“ als Fragen von Anwendungs- und Regelungsbereich
 5. Gründe für die Verbreitung des Begriffspaares, Nützlichkeit
- V. Der Lückenbegriff im Mehr-Ebenen-System**
 1. Die Unionsrechtslücke
 2. Gegen einen „weiten Lückenbegriff“ und „Recht als offene Struktur“
- VI. Begründung einer Unionsrechtslücke im Sekundärrecht**
 1. Methode
 2. Kategorien von Regelungsmängeln
 - a) Anwendungsbereich
 - b) Regelungsbereich
 3. Kriterien
 - a) Explizite Zuordnungen: Positive und negative Regelungen
 - b) Gesetzgebungskompetenz als Indiz und Begrenzung
 - c) Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung als Zweifelsregel?
 - d) Harmonisierungskonzept
 - e) Vermutungsregel, wie bei der „autonomen Auslegung“?
 - f) Rechtsform (Richtlinie, Verordnung)
 - g) Verfügbarkeit unionsrechtlicher Wertungskriterien
 - h) Statische oder dynamische Bewertung?
- VII. Mitgliedstaatliche Bindungen im unionsrechtsfreien Raum?**
 1. Umsetzungspflichten
 - a) Äquivalenz und Effektivität
 - b) Vorwirkung (Frustrationsverbot)
 2. Vorausgesetzte Regelung
 3. Grundrechte

Thesen

1. Das Begriffspaar der „externen“ und „internen“ Lücken kommt aus dem internationalen Einheitsrecht, namentlich von Art. 7 Abs. 2 CISG*. Es ist für das Unionsrecht übernommen worden und kann für jede Mehr-Ebenen-Rechtsordnung verwendet werden.
2. Als „Lücke“ wird eine „planwidrige Unvollständigkeit, gemessen am Maßstab der gesamten Rechtsordnung“ (*Canaris*) bezeichnet.
3. Das Begriffspaar „extern“/„intern“ – aus der Perspektive der Zentralebene formuliert – dient der Zuordnung von Unvollständigkeiten zur Zentralebene oder der dezentralen Ebene.
4. Während der Lückenbegriff Instrument zum Schutz der vertikalen Gewaltenteilung zwischen Gesetzgeber und Rechtsprechung ist, dient die Unterscheidung „extern“/„intern“ dem Schutz der horizontalen Gewaltenteilung zwischen der Zentralebene und den dezentralen Einheiten.
5. Der Begriff der „internen Lücke“ ist ein Pleonasmus; was Lücke ist, ist „intern“, und nur was „intern“ ist, kann Lücke sein. Der Begriff der „externen Lücke“ ist eine *contradictio in adiecto*; was „extern“ ist, kann nicht als planwidrig bewertet werden und daher nicht Lücke sein.
6. In der Sache geht es bei dem Begriffspaar um die Abgrenzung des Anwendungs- und Regelungsbereichs der Zentralregelung.
7. Ungeachtet der sachlichen Verfehltheit kann die Kennzeichnung von Lücken als „intern“ einem Interesse dienen, die Zuordnung zur Zentralebene besonders hervorzuheben. Das kann man auch durch die Kennzeichnung als „Konventionslücke“ oder „Unionsrechtslücke“ tun.
8. Die Feststellung von (Unionsrechts-) Lücken ist ein Vorgang der Rechtsfindung, zu dem die dafür etablierten Methoden heranzuziehen sind.
9. Unionsrechtslücken können den (persönlichen, sachlichen und zeitlichen) Anwendungsbereich sowie den Regelungsbereich von Rechtsakten betreffen.
10. Einzelkriterien helfen bei der Zuordnung einer Unvollständigkeit zur Zentralebene oder zur dezentralen Ebene nur begrenzt weiter.
 - a) Die (mangelnde) Gesetzgebungskompetenz der Union hat indizielle Bedeutung.
 - b) Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung kann nichts zur Zuordnung beitragen.
 - c) Ein Harmonisierungskonzept kann weiterführende Hinweise geben, ist dem Unionsrecht aber in der Praxis regelmäßig nicht ohne weiteres zu entnehmen.
 - d) Eine Vermutungsregel zugunsten einer Zuordnung zur Zentralebene ist hier – anders als bei der Frage der „autonomen Auslegung“ – nicht begründet.
 - e) Die Form des Rechtsakts – Verordnung oder Richtlinie – hat höchstens geringe Aussagekraft; es kommt auf die Ausgestaltung des Rechtsakts im Einzelfall an.
 - f) Der Mangel unionsrechtlicher Wertungen kann gegen die Annahme einer Unionsrechtslücke sprechen, doch liegt ein solcher Mangel zunehmend selten vor.
 - g) Die Zuordnung einer Unvollständigkeit zur Zentralebene oder zur dezentralen Ebene kann sich mit Änderung der zentralen Rechtsordnung im Laufe der Zeit ändern, und zwar auch ohne Änderung des fraglichen Rechtsakts selbst.
11. Abgrenzungsfragen:
 - a) Die Umsetzungsgebote der Äquivalenz und der Effektivität sind keine Fälle der Unvollständigkeit von Richtlinienregelungen, sondern primärrechtlich-teleologisch begründete Einschränkungen des Umsetzungsspielraums.
 - b) Die Vorwirkung von Richtlinien vor Ablauf der Umsetzungsfrist ist ebenfalls eine primärrechtlich-teleologisch begründete Einschränkung des Umsetzungsspielraums.
 - c) Als Beispiele einer „vorausgesetzten Regelung“ kann man die vom EuGH der Betriebsübergangs- und Massentlassungsrichtlinie entnommene Verpflichtung ansehen, (unabhängig vom Willen des Arbeitgebers) mitgliedstaatliche Arbeitnehmervertretungen einzurichten. Dies sind Beispiele von Unionsrechtslücken in den Richtlinien, die im Wege der Rechtsfortbildung geschlossen wurden.
 - d) Enthält ein Sekundärrechtsakt zu einem Gegenstand keine Regelung, ergibt sich diese jedoch aus den Unionsgrundrechten (der Charta) (Beispiel: *Mangold*), so ist zwar die Sekundärrechtsregelung unvollständig, nicht aber die Unionsrechtsordnung insgesamt.

* **Art. 7 Abs. 2 CISG.** Fragen, die in diesem Übereinkommen geregelte Gegenstände betreffen, aber in diesem Übereinkommen nicht ausdrücklich entschieden werden, sind nach den allgemeinen Grundsätzen, die diesem Übereinkommen zugrunde liegen, oder mangels solcher Grundsätze nach dem Recht zu entscheiden, das nach den Regeln des internationalen Privatrechts anzuwenden ist.