

Während die Auslegung die Anwendung einer bestehenden Norm betrifft, setzt die Lückenfüllung das Fehlen einer ausdrücklichen Normierung in einem entscheidungserheblichen Bereich voraus.

A. Die Auslegung von Normen

Die Auslegungsmethoden im Unionsrecht gehen von demselben viergliedrigen Methodenkanon aus wie das deutsche Recht und sind diesen ähnlich.

I. Auslegung anhand des Wortlautes (grammatikalische Auslegung)

Im Idealfall hat die rechtsetzende Instanz, der Normgeber, seine Norm(en) eindeutig gefasst, so dass die Normanwender dem Normtext unzweideutig die Voraussetzung(en) und die Rechtsfolge(n) entnehmen können. Die Abfassung der Normen erfolgt durch eine möglichst genaue Sprache, was klassischer Weise die juristische Fachsprache ist, die allerdings ihrerseits von der jeweiligen Sprache und Rechtstradition abhängig ist; die Abfassung kann aber auch entsprechend dem Konzept „law as code“ in einer formalisierten maschinenlesbaren Sprache (Auszeichnungs-, Skript- oder Programmiersprache) erfolgen.

Im Unionsrecht besteht die Besonderheit, dass die Normwerke jeweils in verschiedenen Sprachfassungen existieren und gültig sind, was der ohnehin schwer zu erreichenden Eindeutigkeit zusätzlich entgegensteht und die Bedeutung der Wortlautauslegung relativiert. Für das vertragliche Primärrecht der Union folgt die gleichrangige Verbindlichkeit der verschiedenen authentischen Sprachfassungen (in Übereinstimmung mit Art. 33 der Wiener Vertragsrechtskonvention) aus Art. 55 Abs. 1 EUV und Art. 358 AEUV. Bei Bedeutungsunterschieden zwischen authentischen Sprachfassungen wird diejenige Bedeutung zugrunde gelegt, die unter Berücksichtigung von Ziel und Zweck des primärrechtlichen Vertrags die Wortlaute am besten miteinander in Einklang bringt (Art. 33 Abs. 4 WVRK; EuGH, Urt. v. 27.10.1977, Rs. C-30/77, juris Rn 13/14; EuGH, Urt. v. 07.12.1995, Rs. C-449/93, juris Rn 28; EuGH, Urt. v. 24.10.1996, Rs. C-72/95, juris Rn 28). Für das Sekundärrecht gelten die Sprachregelungen nach Art. 342 AEUV i.V.m. Verordnung Nr. 1 von 1958. Auch hier tritt die Bedeutung der Auslegung anhand des Wortlauts hinter der Bedeutung der Auslegung anhand des Zwecks und der anderen Auslegungsmethoden zurück.

II. Auslegung anhand des Zwecks (teleologische Auslegung)

Lässt der Wortlaut einer Norm verschiedene Auslegungsmöglichkeiten zu, kann die Auslegung anhand des (tatsächlichen oder vermuteten) Normzwecks eingegrenzt werden: Eine nach dem Wortlaut der Norm (zu) weit gefasste Voraussetzung oder Rechtsfolge wird durch teleologische Auslegung reduziert (teleologische Reduktion).

Bei der Auslegung des Primärrechts der Union können dabei die primärrechtlich festgehaltenen Ziele wie die fortschreitende Integration (Art. 1 UAbs. 2 EUV) oder die Verwirklichung des Binnenmarktes (Art. 3 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 EUV) herangezogen werden; bei der Auslegung des Sekundärrechts kann sich die Zwecksetzung des Normgebers aus den Erwägungsgründen des jeweiligen Unionsrechtsakts (Art. 296 Abs. 2 AEUV) ergeben.

III. Auslegung anhand der Systematik (systematische Auslegung)

Verschiedene Auslegungsmöglichkeiten können auch durch systematische Auslegung reduziert werden: Die Bedeutung eines Normtextes wird durch den Normkontext konkretisiert. Dabei wird vorausgesetzt, dass insbesondere ein Normwerk, aber auch ein Rechtsgebiet und eine Rechtsordnung ein einheitliches, in sich widerspruchsfreies System bilden. Daraus folgt die grundsätzliche Annahme, dass gleiche Begriffe und Formulierungen die gleiche Bedeutung haben (EuGH, Urt. v. 01.08.2025, Rs. C-784/23, Rn 47); im Umkehrschluss ist bei unterschiedlichen Begriffen und Formulierungen von unterschiedlichen Bedeutungen auszugehen.

Aus der systematischen sowie der teleologischen Auslegung folgen zwei Auslegungsregeln, die auch im Unionsrecht institutionalisiert sind:

Ausnahmen sind grundsätzlich eng auszulegen

Auch im Unionsrecht gilt zunächst die Auslegungsregel, dass Ausnahmeregelungen eng auszulegen sind, wobei diese unabhängig davon gilt, ob die Ausnahme freiheitseinschränkend oder freiheitserweiternd ist (EuGH, Urt. v. 24.05.2011, Rs. C-54/08, juris Rn 85; EuGH, Urt. v. 19.10.2016, Rs. C-148/15, juris Rn 29; EuGH, Urt. v. 05.07.2012, Rs. C-259/11, juris Rn 20; EuGH, Urt. v. 25.07.2018, Rs. C-528/16, juris Rn 41; EuGH, Urt. v. 13.01.2022, Rs. C-881/19, juris Rn 42).

Auslegung in Konformität mit höherrangigem Recht

Aus dem Rangverhältnis innerhalb des Unionsrechts – Primärrecht hat Vorrang vor Vertragsrecht von von der Union geschlossenen völkerrechtlichen Abkommen (Art. 218 Abs. 11 S. 2 AEUV; EuGH, Urt. v. 03.09.2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, juris Rn 306 bis 309), dieses hat wiederum Vorrang vor Sekundärrecht (Art. 216 Abs. 2 AEUV) und dieses Vorrang vor Tertiärrecht (betreffend delegierte Rechtsakte Art. 290 AEUV und betreffend Durchführungsrechtsakte Art. 291 AEUV; EuGH, Urt. v. 13.03.1997, Rs. C-103/96, juris Rn 20) – folgt zudem, dass nach Möglichkeit Sekundärrecht primärrechtskonform (EuGH, Urt. v. 27.01.1994, Rs. C-98/91, juris Rn 9) sowie in Konformität mit Unionsabkommen auszulegen (EuGH, Urt. v. 01.04.2004, Rs. C-286/02, juris Rn 33) und Tertiärrecht sekundärrechtskonform auszulegen ist (EuGH, Urt. v. 10.09.1996, Rs. C-61/94, juris Rn 52).

* Der Autor Clemens Löser (Kontakt: cloeser@cloeser.org) ist Rechtsassessor mit Ausbildung zum Fachanwalt für Verwaltungsrecht und arbeitet im Rechtsamt eines niedersächsischen Landkreises.

IV. Auslegung anhand der Entstehungsgeschichte (historisch-genetische Auslegung)

Der Auslegung von Normen anhand ihrer Entstehungsgeschichte und/oder der Entstehungsgeschichte des jeweiligen Normwerks, des jeweiligen Rechtsgebietes oder der jeweiligen Rechtsordnung kommt potenziell mehr Bedeutung zu, je älter die Norm, das Normwerk, das Rechtsgebiet oder die Rechtsordnung ist. Auch im Unionsrecht kommt dieser Auslegungsmethode wachsende Bedeutung zu (EuGH, Urt. v. 27.11.2012, Rs. C-370/12, juris Rn 135; EuGH, Urt. v. 03.10.2013, Rs. C-583/11, juris Rn 50; EuGH, Urt. v. 11.11.2015, Rs. C-223/14, juris Rn 35; EuGH, Urt. v. 07.07.2022, Rs. C-576/20, juris Rn 40).

V. Auflösung verbleibender Normkonflikte

Verbleiben nach alledem Widersprüche in Gestalt miteinander konfligierender Normen, sind diese Normkonflikte nach den auch im deutschen Recht geltenden Kollisionsregeln zu lösen:

- die spezielle Norm geht der generellen Norm vor (lex specialis derogat legi generali)
- die höherrangige Norm geht der niederrangigen Norm vor (lex superior derogat legi inferior)
- die später ergangene Norm geht der früher ergangenen Norm vor (lex posterior derogat legi priori)

B. Die Füllung von Regelungslücken

Auch die Lückenfüllung im Unionsrecht ähnelt derjenigen im deutschen Recht.

I. Lückenfüllung durch Analogieschluss (Analogiebildung)

Während es im case law des anglo-amerikanischen Rechtskreises die rechtsprechende Instanz ist, die das Recht anhand eines konkreten Einzelfalls ex post fortentwickelt, ist es im Übrigen die rechtsetzende Instanz, die für zukünftige Fälle (ex ante) das Recht schafft. Im Idealfall schafft der Normgeber für alle zu entscheidenden Einzelfragen innerhalb seines Kompetenzbereiches Normen (kasuistische Kodifikation). Das würde allerdings – nicht zuletzt angesichts der immer komplexer werdenden Lebenswirklichkeit – zu einer für die Normanwender praktisch kaum handhabbaren Anzahl von Normen führen. Dieser Zielkonflikt zwischen hoher Regelungsdichte und -tiefe einerseits und überschaubarer Anzahl von Regelungen andererseits wird in der kontinentaleuropäischen Tradition und Praxis durch die Verwendung abstrakterer Regelungen und Generalklauseln gelöst, deren Konkretisierung für den Einzelfall den Normanwendern und in letzter Instanz der Rechtsprechung obliegt (abstrakte Kodifikation). Dennoch verbleiben auch hier immer wieder Regelungslücken, da der Wortlaut von Normen die äußere Grenze ihrer Anwendbarkeit im Wege der Auslegung darstellt. Außerhalb ihres Wortlauts kommt jedoch die analoge Anwendung von Normen in Betracht.

Die Analogiebildung ist die Anwendung eines Normzwecks bzw. einer Wertung des Normgebers in einem Bereich, der ihrem Wortlaut nach nicht von Normen abgedeckt wird. Der Zweck bzw. die Wertung muss dabei aus einer geschriebenen Norm desselben Normgebers stammen, der auch kompetent wäre, die Lücke zu füllen; analog angewandt wird also immer eine gesetzte Norm innerhalb eines Kompetenzbereiches. Neben der Einzelanalogie gibt es die Gesamtanalogie, bei der das Analogon aus mehr als einer Norm desselben Normgebers gebildet wird. Möglich ist auch statt einer einfachen eine doppelte oder mehrfache Analogie, bei der ein Analogon gebildet wird, das sich in doppelter oder mehrfacher Hinsicht von der analog angewandten Norm des geschriebenen Rechts unterscheidet. Als extensive Anwendung über einen Normwortlaut hinaus ist die Analogiebildung in gewisser Weise das Gegenteil der teleologischen Reduktion.

Während im deutschen Recht zwischen der Analogiefähigkeit (es liegt eine planwidrige Regelungslücke bei vergleichbarer Interessenlage vor) und dem Analogiegebot (das Unterbleiben der Anwendung der analogiefähigen Norm(en) verstieße gegen höherrangiges Recht, insbesondere das Gleichbehandlungsgebot) unterschieden wird, fällt im Unionsrecht beides zusammen: Die analoge Anwendung einer Norm ist möglich und geboten, wenn in einer Regelungslücke eine vergleichbare Interessenlage gegeben ist, die Lücke durch die analoge Anwendung geschlossen werden kann und die Lücke (bzw. deren Nichtausfüllung durch die mögliche Analogiebildung) mit einem allgemeinen Grundsatz des Unionsrechts unvereinbar ist (EuGH, Urt. v. 12.12.1985, Rs. C-165/84, juris Rn 13 f.; EuGH, Urt. v. 11.11.2010, Rs. C-152/09, juris Rn 41; EuGH, Urt. v. 26.09.2013, Rs. C-509/11, juris Rn 46 bis 48). Letztlich ist damit die Analogiebildung im sekundären Unionsrecht eine primärrechtsgebotene Lückenfüllung, insbesondere vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Gleichbehandlung (EuGH, Urt. v. 19.11.2009, Rs. C-402/07 und C-432/07, juris Rn 48 und 60 f.). Die strengeren Anforderungen für die Anwendung von Analogien im Unionsrecht gehen einher mit der betonten Achtung der normsetzenden Instanz bzw. der Zurückhaltung der rechtsprechenden Instanz (vgl. EuGH, Urt. v. 19.10.1977, Rs. C-117/76, juris Rn 13; EuGH, Urt. v. 15.06.1978, Rs. C-149/77, juris Rn 19/23), welche im Rahmen eines konkreten Falles in letzter Instanz über die Lückenfüllung entscheidet.

Dem systematisch-teleologischen Grundsatz, dass Ausnahmeregelungen eng auszulegen sind (siehe oben), korrespondiert bei der Lückenfüllung der Grundsatz, dass Ausnahmeregelungen nicht analog angewandt werden können (EuGH, Urt. v. 11.05.2006, Rs. C-340/04, juris Rn 51 und 55) bzw. insoweit entweder schon keine vergleichbare Interessenlage vorliegen wird oder eine Ungleichbehandlung gerechtfertigt ist.

II. Lückenfüllung durch allgemeine Rechtsgrundsätze und Gewohnheitsrecht

Kann eine Lücke nicht durch Analogiebildung geschlossen werden, kommt noch die Lückenfüllung durch allgemeine Rechtsgrundsätze oder Gewohnheitsrecht in Betracht, was im deutschen Recht in Bezug auf die Geltung von allgemeinen Regeln des Völkerrechts sogar mit höherem Rang geregelt wurde (Art. 25 GG). Wie die

Analogie gehören allgemeine Rechtsgrundsätze und Gewohnheitsrecht zu den ungeschriebenen Rechtsquellen. Im Gegensatz zur Analogie bauen sie jedoch regelmäßig nicht einmal mittelbar, sondern gar nicht auf dem Willen des Normgebers auf, der kompetent wäre, die Lücke zu füllen, und auch bei einer normativ ausdrücklich vorgesehenen Lückenfüllung würden selbst mehrfache Einzelanalogien inhaltliche eine größere Nähe zu einer Entscheidung des kompetenten Normgebers aufweisen als allgemeine Rechtsgrundsätze oder Gewohnheitsrecht aus einer anderen Rechtsordnung:

- **Allgemeine Rechtsgrundsätze** des allgemeinen oder regionalen Völkerrechts sind die von den Staaten insgesamt oder den Staaten einer bestimmten Region anerkannten Rechtsgrundsätze (vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. c IGH-Statut); allgemeine Grundsätze des Unionsrechts sind die von den bzw. in den EU-Mitgliedstaaten anerkannten Rechtsgrundsätze. So hat der Gerichtshof die sich aus den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten ergebenden Grundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze anerkannt und ihnen bei der funktionellen Übertragung in das Unionsrecht den Rang von Primärrecht beigemessen (EuGH, Urt. v. 17.12.1970, Rs. C-11/70, juris Rn 4; EuGH, Urt. v. 14.05.1974, Rs. C-4/73, juris Rn 13 f.; EuGH, Urt. v. 03.09.2008, Rs. C-402/05 P und C-415/05 P, juris Rn 283 und 308). Dass diese Unionsgrundrechte als allgemeine Grundsätze Teil des Unionsrechts sind, wurde auch im geschriebenen Primärrecht verankert (Art. 6 Abs. 3 EUV). Mit der Geltung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union im Rang von Primärrecht (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 EUV) hat sich allerdings die Regelungslücke, innerhalb derer die ungeschriebenen Unionsgrundrechte zur Anwendung kommen können, verkleinert. Anders ist dies im Unionshaftungsrecht: Hier ist zwar auch eine außervertragliche Haftung der Union ausdrücklich anerkannt, aber Art. 340 Abs. 2 und 3 AEUV sowie Art. 41 Abs. 3 EU-Grundrechtecharta verweisen für deren Konkretisierung weiterhin auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind.
- **Gewohnheitsrecht** ist die von den Akteuren einer Rechtsordnung oder der Innenrechtsordnung eines Rechtssubjekts geübte Praxis, die von der Rechtsüberzeugung der Akteure getragen ist (vgl. Art. 38 Abs. 1 lit. b IGH-Statut); das Völkergewohnheitsrecht gilt als Bestandteil der Unionsrechtsordnung (EuGH, Urt. v. 16.06.1998, Rs. C-162/96, juris Rn 45 f.; EuGH, Urt. v. 21.12.2011, Rs. C-366/10, juris Rn 101; EuGH, Urt. v. 04.10.2024, Rs. C-779/21, juris Rn 173).

Gewonnen (festgestellt) werden allgemeine Rechtsgrundsätze und Gewohnheitsrecht durch eigene Rechtsvergleichung und Ermittlung funktionaler Äquivalente (insoweit hat der Gerichtshof in seinen Entscheidungen allerdings stets nur Feststellungen getroffen, ohne deren Herleitung im Einzelnen zu belegen) oder durch den Rückgriff auf bereits als solche(s) anerkannte(s) allgemeine Rechtsgrundsätze oder Gewohnheitsrecht (EuGH, Urt. v. 21.12.2016, Rs. C-104/16 P, Rn 88 unter Verweis auf ein Gutachten des IGH). Einen Mittelweg stellt der Rückgriff auf Garantien aus der Europäischen Menschenrechtskonvention dar, denn alle Mitgliedstaaten der EU sind auch Vertragsstaaten der EMRK, so dass die in ihr niedergelegten Garantien zugleich allgemeine Rechtsgrundsätze des Unionsrechts sind (EuGH, Urt. v. 18.06.1991, Rs. C-260/89, juris Rn 41; EuGH, Urt. v. 25.07.2002, Rs. C-50/00 P, juris Rn 39; Art. 6 Abs. 3 EUV).

Da diese beiden ungeschriebenen Unionsrechtsquellen nicht oder nur entfernt mittelbar auf dem Willen der zur Normsetzung kompetenten Instanz aufbauen, sind sie gegenüber der Lückenfüllung durch Analogiebildung subsidiär. Das folgt aus der Zurückhaltung der rechtsprechenden Instanz gegenüber der normsetzenden Instanz (siehe oben). Wegen des in Art. 5 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 EUV niedergelegten Grundsatzes der begrenzten Einzelermächtigung muss sich aber auch diese Lückenfüllung auf eine Ermächtigung durch die Mitgliedstaaten zurückführen lassen. Die entsprechende Ermächtigung kann in Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EUV erblickt werden (so aus deutscher Sicht BVerfGE 75, 223, Beschl. v. 08.04.1987, Az. 2 BvR 687/85, juris Rn 57; BVerfGE 126, 286, Beschl. v. 06.07.2010, Az. 2 BvR 2661/06, juris Rn 62 ff.; BVerfGE 142, 123, Urt. v. 21.06.2016, Az. 2 BvE 13/13, 2 BvR 2728/13, 2 BvR 2729/13, 2 BvR 2730/13 und 2 BvR 2731/13, juris Rn 149), die in Bezug auf eine etwaige Fortentwicklung der Unionsgrundrechte durch Art. 6 Abs. 3 EUV ergänzt wird und in Bezug auf die Konkretisierung des Unionshaftungsrechts durch Art. 340 Abs. 2 und 3 AEUV sowie – unter Berücksichtigung von Art. 6 Abs. 1 UAbs. 2 EUV und Art. 51 Abs. 2 EU-Grundrechtecharta – durch Art. 41 Abs. 3 EU-Grundrechtecharta.