

Gerd Winter (Hrsg.)

Sources and Categories of European Union Law

Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Rechtspolitik (ZERP), Band 22

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1996, 688 S., DM 148,--

Nicht nur im Fontane-Gedenkjahr sind die Typologisierung und eine eventuelle Hierarchisierung der Rechtsakte im Europäischen Gemeinschaftsrecht ein weites Feld, was unter anderem an den unterschiedlichen Rechtstraditionen der Mitgliedstaaten liegt. Die schon seit längerem geführte Diskussion nimmt das in der Schriftenreihe des ZERP erschienene Werk (bis auf zwei in Französisch verfaßte Aufsätze sind alle übrigen Beiträge in Englisch) auf und setzt sich als Ausgangspunkt die 16. Erklärung zum Vertrag über die Europäische Union (EUV) bezüglich einer Rangordnung der Rechtsakte der Gemeinschaft, um sich über die Frage einer zukünftigen Hierarchisierung der gemeinschaftlichen Rechtsakte hinaus mit grundlegenden Fragen wie der Kompetenzverteilung und dem Rechtsetzungsverfahren der EU/EG zu befassen. Will man die Gemeinschaftsrechtsakte typologisieren und hierarchisieren, ist es angebracht, die Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten zu betrachten, um allein schon für die Bezeichnung der Rechtsakte Klarheit hinsichtlich ihres Inhaltes und ihrer Funktion zu schaffen. Im ersten Hauptteil (Teil B, S. 69-312) finden sich Beiträge von Juristinnen und Juristen aus sieben Mitgliedstaaten, welche die drei großen westeuropäischen Verfassungstraditionen repräsentieren. So werden die Rechtsquellen und Rechtsaktkategorien einerseits der Niederlande, Großbritanniens und Dänemarks, andererseits Frankreichs, Spaniens sowie Italiens und schließlich der Bundesrepublik Deutschland beleuchtet. Der zweite Hauptteil (Teil C, S. 315-688) geht dann der Frage nach, wie das Gemeinschaftsrechtsinstrumentarium zu bewerten ist, wenn es um die praktische Anwendung, horizontale (zwischen den Gemeinschaftsorganen) und vertikale (Gemeinschaftsrecht/nationales Recht) Kompetenzkonflikte, institutionelle Strukturen sowie Rechtsetzungsverfahren geht.

Im "nationalen Teil" B zeigen die Autorinnen und Autoren, daß die Verfassungsstrukturen und die Jurisdiktion der sieben dargestellten Mitgliedstaaten bezüglich der Rangordnung nationaler Rechtsakte sowie teilweise die Rechtsakte selbst höchst unterschiedlich sind, ja daß sogar der Vorrang des Gemeinschaftsrechtes immer noch nicht überall unangefochten ist. In Anbetracht der verschiedenartigen Schwerpunktsetzung in den einzelnen Länderberichten wäre es interessant gewesen, den allen Autoren vorgelegten Ausgangs-Fragebogen mitabzudrucken. Ebenso wäre es begrüßenswert, auch die fehlenden acht Mitgliedstaaten in die Länderberichte einzubeziehen, um einen vollständigen Überblick zu bieten. Doch schon anhand der vorliegenden sieben Berichte zeigt sich sehr gut, daß wegen der Vielzahl der unterschiedlichen Rechtsakte in den Mitgliedstaaten (man betrachte nur beispielhaft die Arten der Verordnungen der italienischen Exekutive, *Cervati*, S. 219, 224 ff.) eine Vergleichbarkeit der Rechtsordnungen äußerst schwierig wird. Das wird deutlich, wenn man einzelne Fragenkomplexe herausgreift: Betrachtet man den ersten Rechtskreis (Großbritannien, Dänemark, Niederlande), fällt sofort die überragende Bedeutung des Parlamentsgesetz-

zes ins Auge, das von keinem nationalen Gericht aufgehoben oder für ungültig erklärt werden kann. *Macrory* (S. 69-93) legt dar, daß in Großbritannien Parlamentsgesetze grundsätzlich gemäß der *lex-posterior*-Regel außer Kraft treten, wobei es Ausnahmen für grundlegende verfassunggebende Normen wie die Magna Charta oder den Union with Scotland Act sowie – nach Ansicht des House of Lords – den European Communities Act gibt. In den Niederlanden (*Kortmann*, S. 127-140), wo Parlamentsgesetze nicht an höherrangigem Recht (Charta des Königreiches, Grundgesetz, ungeschriebenes Völkerrecht) überprüft werden können, sind nur das EG-Recht und direkt anwendbare Normen internationaler Verträge vorrangig. Nach Ansicht des Dänen *Jarvad* (S. 95-125) betrachteten die Staaten Dänemark, Schweden und Norwegen die EU sogar als Bedrohung des "central constitutional value of national parliamentarism" (S. 96). Gemäß der Rechtstheorie des Nordischen Realismus ist die dänische Rechtsordnung ein polyzentristisches Rechtssystem, so daß herkömmliche Rangverhältnisse für die dänischen Rechtsakte nicht passen. Hinzu kommt, daß die dänische Rechtsstrichotomie Privat-, öffentliches und Arbeitsrecht unterscheidet, wobei letzteres selbständig und unabhängig von den Gewerkschaften, Arbeitgeberverbänden und den von ihnen gebildeten Gerichten gesetzt wird. Das Gemeinschaftsrecht sollte durch staatliche Umsetzung diese Ebene nicht beeinträchtigen können, was allerdings der EuGH abgelehnt hat.

Diese besondere Rolle des Arbeitsrechtes wird auch vom zweiten Rechtskreis (Frankreich, Spanien, Italien) hervorgehoben. In Frankreich (*Miaille*, S. 141-184) steht das Arbeitsrecht einerseits zwischen Privat- und öffentlichem Recht, andererseits ist seine Einordnung in eine Hierarchie der Rechtsquellen strittig. Das führt dazu, daß auch die Position des Gemeinschaftsrechtes unklar ist. Ähnliches gilt für Italien (*Cervati*, S. 219-234), das keine eindeutige Einordnung des EG-Rechtes vornimmt. Kollektivverträge werden hier wiederum nicht als Rechtsquellen angesehen. Probleme mit der Rangordnung der Rechtsquellen existieren auch in Spanien (*Díez-Picazo*, S. 185-217). Wegen der autonomen Gesetzgebungskompetenz der Regionen ordnen sich die Regionalgesetze – anders als im deutschen föderalen System – nicht in die staatliche Hierarchie ein, sondern stehen neben den staatlichen Gesetzen. Gemäß dem spanischen Verfassungsgericht ist es nicht seine Aufgabe, nationales Recht am EG-Recht als Ganzes zu messen, sondern lediglich die Übereinstimmung mit den EG-Rechtsprinzipien, die Verfassungsauswirkungen haben, zu prüfen.

Zum bundesdeutschen Recht erscheinen drei Aufsätze: *H. Adam* (S. 299-312) untersucht die Rechtsaktkategorie "Verwaltungsvorschriften". Der Aufsatz von *Ladewig* (S. 235-272) befaßt sich insbesondere mit der historischen Bedeutung des Gesetzesvorbehaltes sowie der Verknüpfung der Bundes- und Länderkompetenzen. Einen Ausschnitt daraus machen sich *T. Adam* und *Winter* (S. 273-298) zum Thema, indem sie u.a. danach fragen, ob die deutsche Kategorie der Rahmengesetzgebung auch auf europäischer Ebene eingeführt werden sollte. Neben den drei herkömmlichen Gesetzgebungskompetenzen (ausschließliche, konkurrierende und Rahmengesetzgebungskompetenz) nennen sie ungewöhnlicherweise "Grundsatzgesetze" (i.S.v. Art. 91 a Abs. 2 S. 2; 109 Abs. 3; 140 GG i.V.m. 138 Abs. 1 S. 2 WRV) als vierte selbständige Art der Gesetzgebungskompetenzen. Sie sollen sich von

den Rahmengesetzen darin unterscheiden, daß letztere anders als Grundsatzgesetze ausnahmsweise subjektive Rechte verleihen können.

Dieser "nationale Teil" des Buches bietet neben den erörterten Spezialproblemen einen guten Überblick über die Rechtsetzung und Rechtsakte in den sieben Mitgliedstaaten. Auch ohne ein zusammenfassendes, vergleichendes Kapitel bekommt jeder, der bisher keine oder wenige komparativistische Kenntnisse hinsichtlich westeuropäischer Rechtssysteme besitzt, vielfältige Anregungen.

Der "europäische Teil" C beginnt mit einem Aufsatz von *Diedrichsen* (S. 316-345) über die Bedeutung der Rechtsakte in Vorbereitungen und Entwürfen der Gemeinschaftsverträge und wichtiger Dokumente wie z.B. der Fouchet-Pläne, des Tindeman- und des Herman-Berichtes. Die folgenden Beiträge lassen sich in drei Abschnitte gliedern: Probleme der Legislative, Probleme der Exekutive, Bedeutung von Kollektivvereinbarungen für das Gemeinschaftsrecht.

Der erste Abschnitt befaßt sich mit grundlegenden Fragen zur Legitimation der EU (*von der Vring*, S. 385-408), zu Kompetenzen und Rechtsetzungsverfahren (*Winter*, S. 409-421) und einzelnen Rechtsakttypen und ihren Wirkungen. *Von der Vring* fordert ein neues Verfassungskonzept für die EU, innerhalb dessen "Legitimation" neu zu definieren sei. Hinsichtlich der unterschiedlichen nationalen Einflußmöglichkeiten auf den Entscheidungsbildungsprozeß im Ministerrat vergleicht er so disparate Modelle wie den deutschen Bundestag (fast ausschließlich beratende Zusammenarbeit) mit dem dänischen Folketing (Mandatserteilung an die Regierung hinsichtlich jeder einzelnen im Rat zu treffenden Entscheidung). Zu den untersuchten Rechtsakttypen zählen die Organisationsakte (*Bieber/Kahil*, S. 423-451), interinstitutionelle Vereinbarungen (*Snyder*, S. 453-466) und Rechtsakte im Haushaltsverfahren (*von der Vring*, S. 467-486). *Snyder* (S. 347-384) behandelt auch die Frage, wer bisher welche Rechtsakte in der Agrarpolitik bezüglich der Milchwirtschaft verwendet hat. Bezüglich der Wirkung von Gemeinschaftsrechtsakten befaßt sich *Winter* (S. 487-506) mit der Richtlinie und zusammen mit *T. Adam* (S. 507-519) mit den Rahmenelementen in Verordnungen sowie *Furrer* (S. 521-540) mit der sekundärrechtlichen Sperrwirkung *de lege lata* und *de lege ferenda*.

Im Rahmen der Exekutive werden als Rechtsakte im zweiten Abschnitt die Verwaltungsvorschriften der Kommission (*H. Adam/Winter*, S. 629-644) und technische Normen und Standards (*Falke*, S. 645-675) näher betrachtet. Zur Thematik "Delegation" untersuchen *T. Adam* und *Winter* (S. 541-582) die Rolle von Verwaltungs- und Regelungsausschüssen bei der Rechtsetzung zur Durchführung von EG-Recht. Sie erörtern nicht nur die Bedeutung und die Fragwürdigkeit des Komitologiebeschlusses für die Rechtsetzung der EG, sondern auch die Rolle der nationalen Regierungsvertreter bei der Gemeinschaftsrechtsetzung. Interessant ist insbesondere die Übersicht über die verschiedenen Ausschußverfahren, die Zusammensetzung der Ausschüsse und ihre Beteiligung an der Kommissions-Rechtsetzung. Daran knüpfen auch die Ausführungen von *Kalbheim* und *Winter* (S. 583-599) zu den Erfordernissen bei der Delegation hinsichtlich der Legislative durch die Kommission an. Ob daneben unabhängige Ausschüsse in das Gemeinschaftsrecht eingeführt werden sollten,

ist Thema des Beitrages von *Everson* (S. 601-627). Er widmet sich zuerst der Geschichte, Bedeutung und den Aufgaben unabhängiger Ausschüsse und fragt dann, wie solche Ausschüsse gegenüber den EG-Organen, den Mitgliedstaaten und der europäischen Öffentlichkeit verantwortlich gemacht werden könnten.

Der abschließende dritte Abschnitt besteht aus dem Aufsatz von *LeFriant* und *Höland* (S. 677-688). Nachdem schon im Teil B die besondere rechtssystematische Rolle nationaler Kollektivvereinbarungen erörtert worden ist, befaßt sich dieser Beitrag mit dem Protokoll und dem Abkommen zur Sozialpolitik (AbkSoz.) zum EUV. Die Verfasser verweisen darauf, daß sozialpolitische Richtlinien auch durch kollektives Arbeitsrecht umgesetzt werden können (vgl. Art. 2 Abs. 4 AbkSoz.), obwohl der Staat keine originäre Kontrolle über Kollektivvereinbarungen ausübt. In diesem Zusammenhang wird auch das Verfahren der Kommissionsbeteiligung beim Dialog der Sozialpartner auf europäischer Ebene (Art. 3 f. AbkSoz.) dargestellt. Allerdings ist es bislang erst einmal (und zwar das Verfahren des Art. 3 Abs. 4) zur Anwendung gekommen.

Der Herausgeber versucht, die beiden umfangreichen Teile B und C in einem als Zusammenfassung bezeichneten Teil A auszuwerten. Diese Zusammenfassung, die überraschenderweise am Anfang des Buches steht (S. 11-65), schlägt teilweise neue Kategorien und eine Rangordnung der EG-Rechtsakte und weiterer EG-Maßnahmen vor. Vor dem Hintergrund verschiedener Vorschläge für einen Vertrag der EU erörtert Winter die Einführung eines Gemeinschafts-Gesetzes. Diese neue Kategorie soll je nach Verbindlichkeit in Gesetz und Rahmengesetz unterteilt werden: Da heute schon die Richtlinie dem Rechtsakt "Rahmengesetz" nahekommt, empfiehlt er als Bezeichnung die Termini Gesetz und Richtlinien-Gesetz. Zwischen Legislative und Exekutive sollte eine deutliche institutionelle Teilung erfolgen, die sich u.a. dadurch manifestieren könnte, daß alle Exekutivakte als Dekret bezeichnet werden. Abhängig vom Grad ihrer Verbindlichkeit sollte wiederum zwischen Dekreten und Richtlinien-Dekreten unterschieden werden. Als weitere neue Rechtsakttypen werden der "Kommissionsrundbrief" und der "Beschluß" vorgeschlagen; der erste als informeller Akt der Kommission, der den Mitgliedstaaten Verhaltensmaßstäbe an die Hand gibt, sie indes rechtlich nicht bindet, wohingegen der Beschluß alle weiteren Akte umfassen soll. Schließlich will Winter Normen zur technischen Harmonisierung und zu Kollektivvereinbarungen in ein Rechtsetzungskapitel des Vertrages aufnehmen.

Winters Buch gelingt es insgesamt gut, vielfältige Facetten eines hochaktuellen europarechtlichen Themas aufzuzeigen und neue Denkanstöße zu geben. Ein Stichwortverzeichnis hätte die Arbeit mit dem Werk allerdings noch fruchtbarer gemacht, gerade um vergleichbare Ausführungen der einzelnen Autorinnen und Autoren besser aufzufinden. Denn trotz des Anspruches, in der Zusammenfassung einen reformierten Katalog der Gemeinschaftsrechtsakte aufzustellen, berücksichtigt der Vorschlag nicht immer erschöpfend die in den Einzelbeiträgen aufgezeigten Probleme. Aber das wäre dann doch ein zu weites Feld.

Christian Zacker