

Vorlesung Bezüge des Staatsrechts zum Völker- und Europarecht

Donnerstag, den 20. Dezember 2001

I. Die Organisationsstruktur der Europäischen Union

Bis zum Inkrafttreten des Maastrichter Vertrags 1993 gab es drei Europäische Gemeinschaften: die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft EWG, die Europäische Atomgemeinschaft EAG (oder Euratom) und die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl EGKS (oder Montanunion). Alle drei Gemeinschaften waren supranational. Alle drei Gemeinschaften waren – auch untereinander – selbstständige Rechtssubjekte. Trotzdem hatten sie dieselben Organe, insbesondere Rat, Kommission, Parlament und Gerichtshof.

Durch den Maastrichter Vertrag hat sich hieran nichts geändert, nur dass die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft in Europäische Gemeinschaft EG umbenannt worden ist; dies ist eine bloße Namensänderung. Durch den Maastrichter Vertrag ist zu den drei Gemeinschaften etwas Viertes hinzugetreten, die Europäische Union. Demgemäß gliedert der Maastrichter Vertrag sich in einen Vertrag über die Europäische Union (EU-Vertrag) und Verträge zur Änderung der Gründungsverträge für die drei Europäischen Gemeinschaften. Die Europäische Union ist keine supranationale Gemeinschaft. Es handelt sich vielmehr um eine vertraglich vereinbarte Zusammenarbeit der 15 Mitgliedstaaten unter Einbeziehung der 3 Gemeinschaften.

Diese Zusammenarbeit gliedert sich in 3 Säulen, weshalb man von der 3-Säulen-Architektur des Maastrichter Vertrags spricht, an der die Folgeverträge (Amsterdam und Nizza) nichts Grundsätzliches geändert haben. Die erste Säule besteht aus den drei Gemeinschaften EG, EAG und EGKS. Die zweite Säule besteht aus der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), zu der eine gemeinsame Verteidigungspolitik allmählich hinzu kommen soll. Die dritte Säule besteht aus der Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten in den Bereichen Justiz und Inneres. Die Zusammenfassung der drei Säulen ist die Europäische Union, die als solche in einem rechtstechnischen Sinne weder Organe noch Rechtspersönlichkeit hat. Ihr ist der Europäische Rat zugeordnet, der vom Ministerrat als Organ der drei Gemeinschaften unterschieden werden muss. Der Europäische Rat gibt der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse und legt die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung fest (Art. 4 I EUV). Im Europäischen Rat kommen zu diesem Zweck die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Kommission zusammen (Art. 4 I 2 EUV).

Der Sinn der Aufteilung in die Säule 1 einerseits und die Säulen 2 und 3 andererseits erschließt sich daraus, dass die Unionsstaaten sich im Bereich von Säule 1 supranationalen Gemeinschaften unterordnen, wohingegen die Säulen 2 und 3 aus einer direkten Zusammenarbeit von Staaten ohne Einschaltung supranationaler Organisationen bestehen. In den Säulen 2 und 3 fehlt das Element der Supranationalität. Es handelt sich um Staatenkooperation, für die Einstimmigkeit erforderlich ist, mithin um eine weniger verdichtete Form der Zusammenarbeit. Zum Teil wird dieser Unterschied in das Begriffspaar "supranational" – "intergouvernemental" gekleidet. Supranational ist nur die Säule 1; nur hier gibt es einen den Mitgliedstaaten übergeordneten supranationalen Verband: die EG (bzw. EAG oder EGKS). Die Wirtschafts- und Währungsunion tritt in der "Tempelkonstruktion" des Maastrichter Vertrags nicht in Erscheinung; sie ist Teil der EG. Zwischen den drei Säulen kann es Verschiebungen geben. So sind durch den Amsterdamer Vertrag Teile der dritten in die erste Säule verschoben worden. Dies betrifft insbesondere Visa, Asyl und Einwanderung. Die Verschiebung bedeutet eine Verstärkung der Integration.

"Europäische Union" ist die zusammenfassende Bezeichnung für die drei Säulen und den Europäi-

schen Rat als ihr "Dach". Sie enthält sowohl supranationale als auch Elemente klassischer zwischenstaatlicher Kooperation. Das BVerfG hat sie im Maastricht-Urteil einen Staatenverbund genannt (E 89, 155), was aber nicht nur Dolmetschern der EG Rätsel aufgegeben hat.

In der rechtswissenschaftlichen Literatur gibt es zahlreiche Versuche, die Rechtsnatur der Europäischen Union und ihr Verhältnis zu EG, EAG und EGKS zu deuten. Am weitesten gehen v. Bogdandy / Nettesheim, NJW 1995, 2324. Sie stellen die Union als die umfassende Einheit in den Mittelpunkt der rechtlichen Konstruktion. Die EU sei eine einheitliche Organisation. Dies komme in der Leitfunktion des Rates zum Ausdruck, der der gesamten Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse gebe und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen für diese Entwicklung festlege (Art. 4 I EUV). Dies komme weiterhin in Art. 3 I EUV zum Ausdruck, der einen einheitlichen institutionellen Rahmen für die Union festlegt. Es komme schließlich darin zum Ausdruck, dass ein Beitritt neuer Staaten nur zur Union insgesamt möglich sei und dass die Gründungsverträge der einzelnen Gemeinschaften nur in einem in dem Unionsvertrag geregelten Verfahren geändert werden können (Art. 48 u. 49 EUV). Doch sei die EU nicht nur eine einheitliche Organisation, sie sei auch eine Wirkungseinheit mit einer einheitlichen Rechtsordnung, dem Europäischen Unionsrecht. Bilde die Union aber unter dem Gesichtspunkt der Organisation, des Wirkens und ihres Rechtes eine Einheit, dann müsse für die rechtliche Konstruktion auf diese Einheit abgestellt werden und stelle die Redeweise von der "Gemeinschaft" oder den "Gemeinschaften" sich als grundsätzlich überholt dar. E(W)G, EAG und EGKS hätten aufgehört, eigenständige supranationale Verbände zu sein. Seit dem Inkrafttreten des Vertrages über die Europäische Union seien sie Teile dieser Union; sie seien zur Union verschmolzen. Diese These ist konsequent, reibt sich aber vermutlich gerade deshalb an der politischen Wirklichkeit. Die Mitgliedstaaten haben die drei Europäischen Gemeinschaften als selbständige Rechtssubjekte neben der Union fortbestehen lassen und damit eine ungewöhnliche Konstruktion geschaffen, die rechtlich in vielfacher Hinsicht problematisch ist. Diese Probleme vermag die Verschmelzungsthese aufzulösen; sie ist aber mit dem Willen der Vertragsstaaten von Maastricht unvereinbar. So auch Dörr, NJW 1995, 3160.

II. Die verfassungsrechtliche Grundlage der Europäischen Union

Verfassungsrechtliche Grundlage für die deutsche Mitgliedschaft in der Europäischen Union war lange Zeit Art. 24 I GG, in dem recht farblos von "zwischenstaatlichen Einrichtungen" die Rede ist. Vor dem Abschluss des Maastrichter Vertrags kamen Zweifel auf, ob dessen besonders weitreichenden Regelungen, insbesondere zur Wirtschafts- und Währungsunion, noch von dieser Bestimmung gedeckt seien, die nicht ausdrücklich auf die europäische Integration passt. Um kein verfassungsrechtliches Risiko einzugehen, wurde daraufhin 1992 Art. 23 GG geschaffen. Dessen Absatz 1 lassen sich zwei Aussagen entnehmen: die Integrationsöffnungsklausel, wonach Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mitwirkt, was einen Austritt ausschließt, und die Struktursicherungsklausel, dass die Union den aus im Grundgesetz niedergelegten demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen und dem Grundsatz der Subsidiarität verpflichtet ist und einen dem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet. Die Struktursicherungsklausel soll verhindern, dass die verfassungsrechtlichen Strukturen der Bundesrepublik Deutschland von Europa her ausgehöhlt werden. – Die Aussage von Art. 23 I 2 entspricht derjenigen von Art. 24 I GG, nur dass dem Bundesrat ein Zustimmungsrecht ausdrücklich eingeräumt wird. Art. 23 I 3 GG schreibt für das Vertragsgesetz zum Unionsvertrag sowie für Änderungen dieses Vertrags eine verfassungsändernde Mehrheit vor. Darin kommt zum Ausdruck, dass der verfassungsändernde Gesetzgeber den Unionsvertrag für die politische Entwicklung in Deutschland inzwischen als so wichtig ansieht wie das Grundgesetz.

Die Änderungen, von denen Art. 23 I 3 GG spricht, waren 1992 schon programmiert. Art. N II

EUV sah für 1996 eine Folgekonferenz vor, die in Amsterdam stattgefunden hat; eine weitere Folgekonferenz hat 2000 in Nizza stattgefunden; inzwischen befinden wir uns im Post-Nizza-Prozess und schreiten auf die nächste Folgekonferenz zu. Diese Dynamik kommt in Art. 1 II EUV zum Ausdruck, wonach dieser Vertrag eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas darstellt, in der die Entscheidungen möglichst offen und möglichst bürgernah getroffen werden. Der Unionsvertrag begreift sich also selbst als nur einen Schritt auf dem Weg zu einem nicht klar umrissenen Ziel. Die europäische Integration ist allgemein ein seit 50 Jahren andauernder Prozess ohne klares Endziel, etwa einen europäischen Bundesstaat.

Ein von Walter Hallstein, einem vormaligen Präsidenten der EG-Kommission, gezogener Vergleich erweist sich damit auch für die Union als richtig. Hallstein hat die europäische Integration nämlich mit einem Fahrrad verglichen, das umfalle, sobald es zum Stehen komme. Weiterhin wird einer Forderung des renommiertesten deutschen Europarechtlers nach wie vor Rechnung getragen. Hans Peter Ipsen vertrat die These, die europäische Integration habe kein fest umrissenes Endziel und dürfe ein solches im Interesse einer den jeweiligen Gegebenheiten angemessenen Entwicklung auch nicht haben. Insbesondere sei es verfehlt, die europäische Integration auf die Gründung eines Europäischen Bundesstaates, auf Vereinigte Staaten von Europa, auszurichten. Politische Ereignisse von einer derartigen Dimension könne man nämlich nicht über Jahrzehnte hinweg planen. Aus diesem Grund ist auch viel von dem Streit nutzlos, ob Art. 23 Abs. 1 GG den Bund ermächtige, sich an der Gründung eines Europäischen Bundesstaates zu beteiligen oder ob ein solcher Europäischer Bundesstaat mit den unantastbaren Grundprinzipien des Grundgesetzes, also mit Art. 79 Abs. 3 GG, unvereinbar ist, wie der frühere Bundesverfassungsrichter Paul Kirchhof meint.

III. Die Quellen des Europarechts im engeren Sinne (= Europäisches Gemeinschaftsrecht bzw. Europäisches Unionsrecht)

Die Kompliziertheit des Organisationsgefüges der Europäischen Union wirkt fort bei den Rechtsquellen des Europarechts im engeren Sinne. Bis zum Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages hatte man es nur mit Europäischem Gemeinschaftsrecht, also dem Recht der drei europäischen Gemeinschaften EWG, EAG und EGKS zu tun. Dieses trennte man in das primäre und das sekundäre Gemeinschaftsrecht. Seit dem Inkrafttreten des Maastrichter Vertrages werden die Europäischen Gemeinschaften von der Europäischen Union überwölbt. Infolgedessen tritt unter dem Oberbegriff des Europarechts im engeren Sinne neben das Europäische Gemeinschaftsrecht das Recht der Europäischen Union. Diese Trennung ist unausweichlich, es sei denn, man folgt der Verschmelzungsthese von v. Bogdandy / Nettesheim. Soweit der Vertrag über die Europäische Union sich auf die 1. Säule, also den integrierten Bereich von EWG, EAG und EGKS bezieht, ist er Europäisches Gemeinschaftsrecht, und zwar primäres Gemeinschaftsrecht. Soweit der Unionsvertrag die Säulen 2 und 3 oder die Union als Dach der drei Säulen betrifft, ist er bloßes Unionsrecht.

Im weiteren werde ich mich auf das Europäische Gemeinschaftsrecht, also das Recht von EG, EAG und EGKS, konzentrieren. Dies rechtfertigt sich aus zwei Erwägungen: **(1)** Diesem Recht kommt nach wie vor und auf absehbare Zeit aus der Sicht der deutschen Rechtsordnung die größere Bedeutung zu. **(2)** Die wissenschaftliche Deutung der Europäischen Union ist noch im Fluss; vgl. als monographische Zwischenbilanz Koenig / Pechstein, Die Europäische Union, 1995.

1. Primäres Gemeinschaftsrecht

Unter primärem Gemeinschaftsrecht versteht man die Gründungsverträge der Europäischen Gemeinschaften EG, EAG und EGKS einschließlich Anlagen, Anhängen und Protokollen sowie deren spätere Ergänzungen und Änderungen. Das primäre Gemeinschaftsrecht umfasst also die

Verträge, die die Mitgliedstaaten der Gemeinschaften zu deren Gründung und Ausgestaltung geschlossen haben. Aus der Sicht dieser Mitgliedstaaten handelt es sich um völkerrechtliche Verträge. Aus der Sicht der drei Gemeinschaften und ihrer Organe handelt es sich bei dem primären Gemeinschaftsrecht dagegen um Verfassungsrecht. Die nicht unumstrittene Qualifikation des primären Gemeinschaftsrechts als Verfassungsrecht ist sinnvoll, soweit sie den Vorrang dieses Rechts gegenüber dem sekundären Gemeinschaftsrecht zum Ausdruck bringt. Dieser Vorrang ähnelt dem Vorrang, den nationales Verfassungsrecht vor Gesetzes- und exekutivem Recht hat.

2. Sekundäres Gemeinschaftsrecht

Sekundäres Gemeinschaftsrecht ist demgemäß das von den Organen der Europäischen Gemeinschaften auf der Grundlage von Rechtsetzungskompetenzen geschaffene Recht - Rechtsetzungskompetenzen, die sich aus dem Primärrecht ergeben. Sekundäres Gemeinschaftsrecht wird darum auch als abgeleitetes Gemeinschaftsrecht bezeichnet - abgeleitet aus dem Primärrecht. Der Ableitungszusammenhang erklärt den Vorrang des primären gegenüber dem sekundären Gemeinschaftsrecht.

Rechtsetzungsorgane der Europäischen Gemeinschaften sind der Rat, die Kommission und das Parlament. Der Rat besteht aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaates auf Ministerebene, der befugt ist, für die Regierung des Mitgliedstaats verbindlich zu handeln (Art. 146 I EGV). Die Kommission besteht aus 17 Mitgliedern, die aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung ausgewählt werden und volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten müssen (Art. 157 I EGV). Das Europäische Parlament besteht aus Vertretern der Völker der in der Gemeinschaft zusammengeschlossenen Staaten (Art. 137 EGV).

3. Die Eigenständigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung

Nach der Ansicht des EuGH bilden das primäre und das sekundäre Gemeinschaftsrecht zusammen eine eigenständige Rechtsordnung. Diese sei weder nationales Recht noch, das überrascht, Völkerrecht. Dem hat sich auch das Bundesverfassungsgericht angeschlossen (E 37, 271 (277 f.): Das Gemeinschaftsrecht sei weder Bestandteil der nationalen Rechtsordnung noch Völkerrecht, sondern bilde eine eigenständige Rechtsordnung, die aus einer autonomen Rechtsquelle fließe. Autonomie und Eigenständigkeit des Gemeinschaftsrechts sind wichtig zur Begründung von dessen Vorrang gegenüber dem nationalen Recht. Bevor wir auf den Vorrang des Gemeinschaftsrechts zu sprechen kommen, müssen wir uns erst noch näher mit den einzelnen Arten von Gemeinschaftsrecht und deren Zustandekommen befassen.

4. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

Das sekundäre Gemeinschaftsrecht wird beherrscht vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung. Das bedeutet, dass die Europäischen Gemeinschaften keine Generalermächtigung zur Rechtsetzung besitzen. Die Rechtsetzungsbefugnisse sind den Gemeinschaften vielmehr in einzelnen Kompetenztiteln des EG-Primärrechts zugewiesen. Diese Zuweisung bewirkt zugleich eine inhaltliche Begrenzung. Die Europäischen Gemeinschaften dürfen Recht nur in dem Rahmen setzen, den die Mitgliedstaaten ihnen in den Gründungsverträgen gezogen haben.

Ein Beispiel ist Art. 57 I EGV, der, um die Aufnahme und Ausübung selbständiger Tätigkeiten zu erleichtern, die EG zum Erlass von Richtlinien für die gegenseitige Anerkennung der Diplome, Prüfungszeugnisse und sonstigen Befähigungsnachweise ermächtigt. Nicht alle Rechtsetzungskompetenzen des Primärrechts sind allerdings so eng begrenzt. Ein Gegenbeispiel ist Art. 100a I EGV;

diese sogenannte Binnenmarktkompetenz ermächtigt die Gemeinschaft Maßnahmen zur Angleichung solcher Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu treffen, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ist mithin rechtstechnischer Natur. Es besagt, dass die Gemeinschaft gegenüber den Mitgliedstaaten für jeden Rechtssetzungsakt eine Rechtssetzungskompetenz nachweisen muss, ähnlich wie der Bund im Verhältnis zu den Bundesländern für jedes Gesetz eine Gesetzgebungskompetenz benötigt. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung besagt aber, wie das Beispiel des Art. 100a I EGV deutlich macht, nicht, dass Gemeinschaftsrecht von seinem Umfang und seiner Bedeutung her hinter das nationale Recht zurücktritt. Das Gegenteil ist der Fall. Nach einer Schätzung des bisherigen Präsidenten der EG-Kommission, Jacques Delors, sind nach der Vollendung des Europäischen Binnenmarktes ca. 80 % des für ein Wirtschaftsunternehmen relevanten Rechts europäischen Ursprungs. Auch insoweit trifft die Paralle zum Bundesstaat des Grundgesetzes zu, wo das Regel-Ausnahme-Verhältnis, das Art. 70 I GG zwischen Bundesrecht und Landesrecht von der Wirklichkeit umgekehrt worden ist.

5. Arten des Gemeinschaftsrechts

Das EG-Primärrecht enthält einen Katalog, in dem die einzelnen Arten von sekundärem Gemeinschaftsrecht aufgezählt werden. Dieser findet sich in Art. 189 EGV, 161 EAGV, 14 EGKSV. Das Gemeinschaftsrecht unterscheidet sich darin vom deutschen Recht, in dem die einzelnen Rechtsquellen, also Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung, Verwaltungsvorschrift, usw., nirgends in einer Vorschrift zusammengetragen und definiert werden. Art. 189 EGV und, inhaltlich übereinstimmend, die anderen genannten Vorschriften zergliedern das sekundäre Gemeinschaftsrecht in Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen. Hinzu kommen noch Empfehlungen und Stellungnahmen, denen die Rechtsverbindlichkeit fehlt. Der Katalog ist allerdings nicht abschließend. Es fehlen das Innenrecht der Organe der Europäischen Gemeinschaften, also Geschäftsordnungen und Verwaltungsvorschriften, sowie das ungeschriebene Gemeinschaftsrecht, das jedoch auch nicht mehr ungeschrieben wäre, käme es in dem Katalog vor.

a) Die Verordnung

Die Verordnung ist diejenige Rechtsquelle des Gemeinschaftsrechts, die am intensivsten in den Hoheitsbereich der Mitgliedstaaten eingreift. Von ihr heißt es in Art. 189 II EGV, sie habe allgemeine Geltung, sei in allen ihren Teilen verbindlich und gelte in den Mitgliedstaaten unmittelbar. Allgemeine Geltung bedeutet, dass die Verordnung eine abstrakt-generelle Regelung ist, also ein Gesetz im materiellen Sinne, das für eine Vielzahl von Personen und eine Vielzahl von Fällen gilt. Verbindlichkeit bedeutet, dass die Verordnung im Unterschied zu Empfehlung und Stellungnahme Rechte und Pflichten begründet. Für die Verordnung charakteristisch ist das letzte Merkmal: die Unmittelbarkeit der Rechtsgeltung. Die Verordnung gilt in den Mitgliedstaaten, ohne dass es dazu noch irgendeines Rechtsaktes der Mitgliedstaaten bedarf; sie muss aus sich heraus von den Behörden und Gerichten der Mitgliedstaaten beachtet und ausgeführt werden und begründet für die Bürger Rechte und Pflichten. Dies unterscheidet die Verordnung z.B. vom völkerrechtlichen Vertrag, der in den Vertragsstaaten nur gilt, sofern und soweit die Vertragsstaaten ihn in ihre jeweilige Rechtsordnung übernommen haben. Die Verordnung gilt aus sich heraus sowohl für als auch in dem Mitgliedstaat. Ein Beispiel für eine Verordnung ist die VO/EWG Nr. 1612/68, die, auf der Grundlage von Art. 48 II EG-Vertrag die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft regelt. Die Ähnlichkeit zwischen Verordnungen und nationalen Gesetzen zeigt sich auch darin, dass es zu den wichtigen EG-Verordnungen ebenso wie zu Gesetzen Erläuterungswerke gibt, so z.B. den Kommentar von Wiedemann zu den Gruppenfreistellungsverordnungen des EWG-Kartellrechts, 1989.

b) Die Richtlinie

Die Richtlinie hat wie die Verordnung Rechtsverbindlichkeit und allgemeine Geltung. Sie gilt aber im Unterschied zur Verordnung nicht unmittelbar in den Mitgliedstaaten. Die Richtlinie gilt nicht in dem Mitgliedstaat; sie richtet sich vielmehr an den Mitgliedstaat und ist für diesen hinsichtlich des zu erreichenden Zieles verbindlich, überlässt jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel. Mit Ziel ist dabei regelmäßig ein bestimmter Zustand des innerstaatlichen Rechts gemeint; Richtlinien sind ein Instrument zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten. Die Richtlinie gibt bestimmte Inhalte vor, die in nationales Recht übernommen werden sollen. Die Übernahme und damit die Angleichung der nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften bleibt jedoch Sache der Mitgliedstaaten, die damit bei der Richtlinie einen stärkeren Einfluss haben als bei der Verordnung.

Ein Beispiel für eine Richtlinie ist die Fernseh-Richtlinie. Diese sieht unter anderem vor, dass ein bestimmter Teil des Programms der Fernsehveranstalter innerhalb der Gemeinschaft für Fernsehproduktionen aus der Gemeinschaft reserviert sein muss. Diese sogenannte Programmquote ist für die Mitgliedstaaten verbindlich. In den Mitgliedstaaten wird sie jedoch erst verbindlich, sofern die Mitgliedstaaten die Fernseh-Richtlinie in innerstaatliches Recht umsetzen. Insoweit gilt also Ähnliches wie bei einem völkerrechtlichen Vertrag. Es ist Sache des Mitgliedstaates, in welcher Form und mit welchen Mitteln er den Programmquoten innerstaatliche Geltung verschafft. Anders als die Definition der Richtlinie vermuten lässt, ist diese Freiheit aber nicht allzu groß. Inhaltlich lässt die Fernseh-Richtlinie hinsichtlich der Programmquoten überhaupt keinen Spielraum; diese sind bis auf das Komma genau vorformuliert. Es bleibt dem Mitgliedstaat also nur, diesen Inhalt in nationales Recht zu überführen. Und auch dabei macht die Richtlinie Vorgaben. Erstens wird für die Umsetzung in der Richtlinie regelmäßig eine Frist gesetzt, bei deren Überschreitung dem Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren vor dem EuGH droht. Zweitens muss die Richtlinie in verbindliches Recht umgesetzt werden. Eine bloß tatsächliche Befolgung oder eine Umsetzung durch Verwaltungsvorschriften, also durch Innenrecht der Verwaltung ohne Verbindlichkeit im Außenrechtskreis, genügen nicht. Viel Spielraum bleibt dann nicht mehr. Es fragt sich nur noch, wer die EG-Fernseh-Richtlinie umsetzt: der Bund, der der Bundesrepublik Deutschland in den Organen der EG vertritt, oder die Länder, die die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für das Rundfunkrecht haben. Bei der innerstaatlichen Umsetzung von Richtlinien können sich mithin ähnliche Fragen stellen wie beim Abschluss und der Durchführung völkerrechtlicher Verträge auf Gebieten ausschließlicher Gesetzgebungszuständigkeiten. Auf die jüngst ergangene Entscheidung des BVerfG zur Fernseh-Richtlinie (E 92, 203) wird deshalb zurückzukommen sein.

Das Recht der Mitgliedstaaten, Form und Mittel zur Verwirklichung der von der Richtlinie vorgegebenen Ziele auszuwählen, eröffnet folglich keine allzu großen Entscheidungsbefugnisse. Das Verhältnis von EG-Richtlinie und nationaler Umsetzung ist ähnlich dem Verhältnis von Rahmengesetz des Bundes und Ausführungsgesetz des Landes, wo, trotz Art. 75 II GG, der Bund häufig in Einzelheiten gehende Regelungen erlässt. Vielfach bleibt den Mitgliedstaaten nichts anderes übrig, als den Inhalt der EG-Richtlinie unverändert als nationales Recht zu erlassen.

Gleichwohl ist die EG beim Erlass von Richtlinien auf die Mitgliedstaaten angewiesen. Dies zeigt sich besonders augenfällig, wenn ein Mitgliedstaat eine Richtlinie nicht fristgemäß oder überhaupt nicht umsetzt. In diesem Fall erlangt die Richtlinie in der Rechtsordnung des säumigen Mitgliedstaates grundsätzlich keine Verbindlichkeit. Die EG-Kommission hat dann zwar die Möglichkeit, vor dem EuGH ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 169 EGV einzuleiten. Denn durch die Säumnis verletzt der Mitgliedstaat Art. 189 III EGV. Dies aber dauert einige Zeit und aus einem obsiegenden

Urteil kann gegen den Mitgliedstaat nicht vollstreckt werden, sieht man ab von der neuerdings geschaffenen Möglichkeit, Zwangsgelder festzusetzen (Art. 171 II EGV), von der aber noch kein Gebrauch gemacht worden ist. Die Europäischen Gemeinschaften sind deshalb beim Erlass von Richtlinien auf die Kooperationsbereitschaft der Mitgliedstaaten angewiesen. Um diese Bereitschaft ist es nicht sehr gut bestellt, wobei aber Abstufungen zwischen den Mitgliedstaaten vorzunehmen sind. Als besonders unzuverlässig gelten Griechenland, Italien und Belgien; diese Staaten werden häufig wegen Nicht-Umsetzung von Richtlinien vom EuGH verurteilt. Die Bundesrepublik Deutschland ist ebenfalls kein europäisches Musterland, sondern eher unterer Durchschnitt. Schon lange sind die Zeiten vorbei, als man sagen konnte: Die Franzosen denken sich eine Richtlinie aus, die Italiener lachen sich darüber kaputt, die Deutschen setzen sie um, und die Italiener lachen sich darüber erst recht kaputt. Relativ hoch ist dagegen die Umsetzungsdisziplin bei Großbritannien und Dänemark, also den Staaten, die einer Vertiefung der europäischen Integration skeptisch gesonnen sind.

Die schlechte Umsetzungsmoral der Mitgliedstaaten hat den EuGH zu einer Rechtsfortbildung veranlasst, derzufolge eine Richtlinie ausnahmsweise doch unmittelbare Wirkung in einem Mitgliedstaaten hat, dort also ohne nationalen Umsetzungsakt verbindlich ist, wenn folgende Voraussetzungen erfüllt sind:

- (1) Die Umsetzungsfrist ist abgelaufen, ohne dass eine Umsetzung erfolgt ist. Dem steht der Fall gleich, dass der nationale Umsetzungsakt unvollständig ist.
- (2) Die Richtlinie begünstigt den einzelnen.
- (3) Die Richtlinie ist unbedingt und so genau formuliert, dass der Inhalt der Begünstigung des einzelnen feststeht.

Liegen diese Voraussetzungen vor, kann der einzelne sich vor den nationalen Behörden und Gerichten auf die Richtlinie berufen.

Dies soll an dem Fall erläutert werden, der der einschlägigen Entscheidung des BVerfG (E 75, 233) zugrunde liegt. **Sachverhalt:** Eine EG-Richtlinie sah vor, dass ab dem 1.1.1979 die Umsätze aus Kreditvermittlung von der Umsatzsteuer befreit seien. Die Bundesrepublik Deutschland setzte die Richtlinie um, indem sie das Umsatzsteuergesetz entsprechend änderte, dies aber erst mit Wirkung zum 1.1.1980. Für das Jahr 1979 beantragte nun eine Kreditvermittlerin bei dem zuständigen Finanzamt die Steuerbefreiung für die von ihr erzielten Umsätze. Diese Steuerbefreiung stand ihr nach der EG-Richtlinie zu, nicht aber nach dem bis zum 1.1.1980 geltenden deutschen Umsatzsteuerrecht. Dieses Umsatzsteuerrecht hatte aber wegen der unmittelbaren Wirkung der Richtlinie zurückzutreten. Die eben genannten Voraussetzungen für eine unmittelbare Wirkung lagen vor: fruchtloser Ablauf der Umsetzungsfrist, Begünstigung der Kreditvermittlerin, unbedingte und inhaltlich genaue Formulierung der Begünstigung. Das Finanzamt hätte sich deshalb über das bis zum 1.1.1980 geltende deutsche Umsatzsteuerrecht hinwegsetzen und unmittelbar aufgrund der EG-Richtlinie die Steuerbefreiung bewilligen müssen. Der EuGH begründet dies im wesentlichen damit, dass es unbillig wäre, wenn staatliche Behörden dem einzelnen Nachteile daraus entstehen lassen dürften, dass der Staat selbst seine gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtungen nicht erfüllt (EuGH Slg. 1982, S. 53 ff. [Becker ./ Finanzamt Münster-Innenstadt]). Der Bundesfinanzhof als das zuständige oberste Bundesgericht wollte sich dem zunächst nicht anschließen. Er beharrte darauf, dass die Richtlinie ausweislich von Art. 189 III EG-Vertrag gerade keine unmittelbare Wirkung habe und lehnte die Entscheidung des EuGH als unzulässige Rechtsfortbildung ab. Das daraufhin mit der Verfassungsbeschwerde angerufene BVerfG schloss sich dem EuGH an und hob die Entscheidung des BFH wegen Verstoßes gegen Art. 101 I 2 GG auf. Der BFH hätte die Beschwerdeführerin ihrem gesetzlichen Richter entzogen, indem er über eine Frage des Gemeinschaftsrecht ohne Rückfrage beim EuGH anders als dieser entschieden habe. In der Sache meinte das BVerfG, dass

eine unmittelbare Wirkung der Richtlinien zwar vom EGV nicht vorgesehen sei, sich aber als eine zulässige Rechtsfortbildung durch den EuGH darstelle.

In einer neueren Entscheidung, dem Urteil in Sachen Francovich und Bonifaci gegen Italienische Republik, ist der EuGH noch einen Schritt weitergegangen. Dort geht es um eine EG-Richtlinie, die zum Schutz der Arbeitnehmer gegen Zahlungsunfähigkeit ihres Arbeitgebers die Einrichtung von Fonds vorschreibt, die nicht erfüllte Lohnansprüche für einen bestimmten Zeitraum befriedigen sollten; zur Umsetzung dieser Richtlinie dienen in Deutschland die §§ 141a - n AFG über das Konkursausfallgeld. Diese Richtlinie erfüllt nicht die Voraussetzungen für eine unmittelbare Geltung, weil ihr nicht entnommen werden kann, gegen wen der Lohnersatzanspruch sich richtet. Um dem abzuwehren, hat der EuGH betroffenen Arbeitnehmern einen Schadensersatzanspruch gegen die Italienische Republik zugesprochen; diese Betroffenen sind finanziell so zu stellen, wie sie stehen würden, hätte Italien die Richtlinie fristgemäß umgesetzt. Die Grundlagen und die tatbestandlichen Voraussetzungen dieses Schadensersatzanspruches sind nach wie vor unklar. Nähere Aufschlüsse gibt möglicherweise eine bald zu erwartende Entscheidung des EuGH, in der es um die in Deutschland nicht fristgemäße Umsetzung der Pauschalreiserichtlinie geht, die einen Schutz der Reisenden vor einem Konkurs des Reiseveranstalters vorsieht (Vorlagebeschluss des LG Bonn, NJW 1994, 2489; dazu Führich, NJW 1994, 2446).

c) Die Entscheidung

Die Entscheidung richtet sich an einzelne Adressaten und ist für diese verbindlich. Sie kann darum mit dem Verwaltungsakt verglichen werden, ist also kein Akt der Rechtsetzung im engeren Sinne. Entscheidungen spielen eine geringere Rolle, weil die EG primär eine Rechtsetzungsgemeinschaft ist und ihr Verwaltungszuständigkeiten nur in wenigen Bereichen, etwa im Kartellrecht und bei der Subventionsaufsicht, zukommen. Ist die Entscheidung an einen Mitgliedstaat gerichtet und enthält sie eine Begünstigung für eine Einzelperson, dann stellt sich ähnlich wie bei der Richtlinie die Frage, ob diese Einzelperson sich unmittelbar auf die Entscheidung berufen kann. Das wird vom EuGH bejaht.