

zelne Marktbürger berufen kann, in vorangegangenen Abschnitten der Arbeit vom Autor bereits als Teil der nationalen Rechtsordnung beschrieben wurde.

Julia Platter

Dimitris Triantafyllou

Vom Vertrags- zum Gesetzesvorbehalt

Beitrag zum positiven Rechtmäßigkeitsprinzip in der EG

Nomos Verlag, Baden-Baden, 1996, 338 S., DM 86,--

Die Rechtsordnung der Europäischen Union hat sich im Laufe ihrer über vierzigjährigen Entwicklung zu einem Gebilde entwickelt, das hinsichtlich der Wirkungsart (unmittelbare Wirksamkeit, Vorrang vor nationalem Recht), der Diversität der Rechtsnormtypik sowie des Umfangs positiver Inhalte einer staatlichen Rechtsordnung gleichkommt. Umso mehr muß ins Auge fallen, wie wenig die Grundstrukturen und -prinzipien dieser Rechtsordnung bislang konturiert sind. Während immerhin die Lehre von den Rechtsnormtypen (Art. 189 EGV) durch die ausgreifende Rechtsprechung des EuGH immer wieder neue und in der Literatur vielbeachtete Anstöße erfuhr, blieben grundlegende Prinzipien eher unbeachtet. Diese Feststellung gilt namentlich für das rechtsstaatliche Prinzip des Rechtsnormvorbehalts (terminologisch nicht unproblematisch ist es, von einem "Gesetzesvorbehalt" zu sprechen). Dies, obgleich sich eine Vielzahl von Urteilen des EuGH mit der Problematik der für Rechtshandlungen der Organe der EU erforderlichen Kompetenzgrundlage befaßte. Die vorzustellende Arbeit von Triantafyllou schließt nunmehr diese Lücke. Sie entfaltet insbesondere die Voraussetzungen, unter denen nach der Rechtsprechung des EuGH die EU-Verwaltung einer sekundärrechtlichen Rechtsgrundlage bedarf.

Einem Rechtsnormvorbehalt liegt eine kompetenzielle Aussage zugrunde. Als Ausgangspunkt seiner Darstellung wählt Triantafyllou daher zu Recht das sog. Prinzip der begrenzten Ermächtigung. Eine jegliche Rechtshandlung eines EU-Organs bedarf einer Rechtsgrundlage in den primärrechtlichen Verträgen. In dieser Beschränkung, die unter anderem in Art. 3b Abs. 1 EGV ("im Rahmen der jedem von ihnen zugewiesenen Befugnisse") und Art. 4 Abs. 1 EGV ("nach Maßgabe der ihm in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse") niedergelegt ist, unterscheidet sich die EU von dem nach allgemeiner Staatslehre prinzipiell allzuständigen Staat. Triantafyllou weist auf die Lockerungen hin, die das Prinzip in den vergangenen Jahren erfahren hat. Durch die Globalermächtigung des Art. 235 EGV sowie die "dynamische Auslegung" der spezifischen Ermächtigungen, die der Vertrag für das Handeln der EU-Organe bereithält, sei die stabilisierende und konservierende Rolle dieses Prinzips geschwächt worden. An der grundsätzlichen Geltung und Beachtlichkeit des Prinzips habe sich allerdings nichts geändert, das Handeln der Organe stünde weiter unter einem "Vertragsvorbehalt". Mit dem Begriff des "Vertragsvorbehalts" will Triantafyllou an

Begrifflichkeiten der allgemeinen Staatslehre anknüpfen, wie sie insbesondere für den Bundesstaat entwickelt worden sind. Die funktionale Bedeutung des Vertragsvorbehalts lokalisiert er in den Zielen der vertikalen Aufgabenteilung und des vertikalen Kräfteausgleichs zwischen den Mitgliedstaaten und dem supranationalen Verband, im Ziel der horizontalen Funktionengliederung zwischen den verschiedenen Organen der EU, dem Demokratieprinzip sowie dem Rechtsstaatsprinzip.

Im zweiten Teil der Untersuchung entwickelt Triantafyllou die dogmatischen Gehalte des Vertragsvorbehalts. Geschildert werden die Beschränkungen und Bindungen, die dem rechtsetzenden Normgeber der EU durch die Verweisung auf vertragliche Kompetenzgrundlagen auferlegt sind. Es geht also um die Abhängigkeiten des Sekundärrechts vom Primärrecht. Analysiert wird zunächst, wie die Wahl der Rechtssetzungsform von den rechtlichen Gehalten der primärrechtlichen Kompetenzgrundlage determiniert wird. Triantafyllou spricht das Problem an, ob eine primärrechtliche Kompetenzbestimmung, die den Organen ausdrücklich nur den Erlass eines wirkmächtigen Rechtsaktes wie eine Verordnung gestattet, implizit auch die Wahl eines "schwächeren" Aktes abdeckt. Ebenfalls wirft der Autor die Frage auf, welche Kompetenzgrundlage einschlägig ist, wenn sich ein sekundärrechtlicher Akt im Schnittpunkt zweier Kompetenzgrundlagen bewegt ("horizontale Kompetenzkonflikte"). Triantafyllou schildert die schwankende Entscheidungspraxis des EuGH, der sich mit Kriterien wie "Schwerpunktbildung" sowie "Spezialität" weiterhelfen will. In einem weiteren Kapitel beschäftigt sich die Untersuchung mit den atypischen und unverbindlichen Rechtsakten – wie beispielsweise Programmen, Entschliefungen und Erklärungen des Rates, Verfahrenshandlungen der Kommission sowie Entschliefungen des Europäischen Parlaments. Deren Rechtswirkungen werden ebenso auf den Prüfstand gestellt wie deren Unterstellung unter einen europarechtlichen "Gesetzesvorbehalt". Triantafyllou vertritt dabei die problematische These, daß unverbindliche Rechtsakte nicht dem Prinzip der begrenzten Ermächtigung unterfallen. Die kompetenziellen Überlegungen bilden den Hintergrund, vor dem sich der Autor sodann mit der Frage beschäftigt, inwieweit den Rechtsakten der EU "Gesetzeseigenschaft" zukommt. Er schlägt vor, den zweigliedrigen Gesetzesbegriff des deutschen Konstitutionalismus mit seiner Unterscheidung des formellen und materiellen Gesetzes für das EU-Recht fruchtbar zu machen. Verordnungen erweisen sich danach als materielle Gesetze, Richtlinien werden als potentielle Gesetze bezeichnet. Bei der Suche nach formellen Gesetzen wird Triantafyllou in jenen Bereichen fündig, in denen das Europäische Parlament formale Mitentscheidungsrechte hat. Allein, so zustimmungsbedürftig die sachlich-inhaltlichen Feststellungen dieses Abschnitts sind, so wenig einsichtig ist der erkenntnistheoretische Wert einer Begriffsoperation, die einen bereits im deutschen Recht überholten Gesetzesbegriff nunmehr der EU-Rechtsordnung überzustülpen versucht. Die machtpolitische Spannungskonstellation, die zur Entwicklung des zweigliedrigen Gesetzesbegriffs geführt hat, ist längst entfallen und kennt auf EU-Ebene kein Pendant.

In den Teilen drei und vier beschäftigt sich Triantafyllou mit den gesetzlichen Grundlagen der Verwaltungstätigkeit. Untersuchungsgegenstand ist also der "Gesetzesvorbehalt" für

Verwaltungsentscheidungen. Angeschnitten und entfaltet wird das Thema mit einer rechtsvergleichenden Betrachtung fünf wichtiger nationaler Rechtsordnungen. Diese Analyse bietet den nachfolgenden Überlegungen zu Existenz und Reichweite des "Gesetzesvorbehalts" in der Eingriffs- und Leistungsverwaltung die Grundlage. Ausführliche Studien widmet der Autor einem grundrechtlich begründeten "Gesetzesvorbehalt" im EU-Recht; als Erkenntnisquellen eines derartigen Vorbehaltes werden die Grundrechte in den Mitgliedstaaten der EU ebenso herangezogen wie die "Gesetzesvorbehalte" in der EMRK. Diese übliche Methode der allgemeinen Entwicklung und Konkretisierung von EU-Grundrechten ermöglicht es, auch jene Vorbehaltsgehalte herauszudestillieren, die den Grundrechten des EU-Rechts eignen. Das grundrechtlich hergeleitete Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage entfaltet seine Wirkung nicht zuletzt im Bereich der Abgabenverwaltung – einem Tätigkeitsbereich der EU, dem sich Triantafyllou zum Zwecke der exemplarischen Anwendung seiner Ergebnisse zuwendet. Ebenfalls von Bedeutung ist der "Gesetzesvorbehalt" bei der sekundärrechtlich vorgesehenen Verhängung von Sanktionen. Demgegenüber soll der "Gesetzesvorbehalt" bei der Aufhebung begünstigender Verwaltungsakte und der Rückgängigmachung von deren Durchführung (*actus contrarius*) keine Anwendung finden.

Ausführlich beschäftigt sich die Untersuchung auch mit den Rechtsgrundlagen begünstigenden Verwaltungshandelns. Inwieweit begünstigendes Verwaltungshandeln der EU-Organe (namentlich im Bereich des Subventionsrechts) eine sekundärrechtliche Rechtsgrundlage aufweisen muß und welcher Natur diese zu sein hat, ist bislang wenig erforscht. Die Untersuchung erschließt hier *terra incognita*. Triantafyllou plädiert in Anlehnung an manche Stimmen im deutschen Recht für eine weite Handhabung des "Gesetzesvorbehalts" im Leistungsbereich. Dies wirft zum einen die Frage auf, inwieweit das Haushaltsgesetz der EU als Ermächtigungsgrundlage dienen kann – eine Frage, die der Autor verneint. Zum anderen stellt sich das Problem, ob das EU-Recht eine Art "Wesentlichkeitstheorie" kennt: Beides Fragen, die die deutsche Dogmatik des "Gesetzesvorbehalts" seit Jahrzehnten kontrovers beschäftigt. Triantafyllou plädiert für eine differenzierende Sichtweise: Er unterscheidet zwischen dem direkten Vollzug des Rechts durch EU-Organe und dem indirekten Vollzug der Leistungsverwaltung durch nationale Behörden. Ausführlich und gründlich wird die Rechtsprechung des EuGH zum Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage in beiden Bereichen dargestellt. Das abschließende Kapitel der Untersuchung thematisiert das Rechtsgrundlagenproblem im Hinblick auf sonstiges Verwaltungshandeln.

Triantafyllous Arbeit beschreitet Neuland, dessen Erkundung und Vermessung für die Dogmatisierung und Anwendung des EU-Rechts von größter Bedeutung ist. Insofern schließt die Arbeit eine bislang schmerzliche Lücke in der europarechtlichen Literatur. Der besondere Wert der Untersuchung liegt in der sorgfältigen Aufarbeitung der EuGH-Rechtsprechung. Für die Beschäftigung mit kompetenziellen Fragen des Europarechts ist sie daher von großem Nutzen. Umso mehr sind Mängel zu bedauern, die die Arbeit im Formalen (namentlich im Punkte der Gleichmäßigkeit der Darstellung in den Fußnoten) kennzeichnen.

Martin Nettesheim