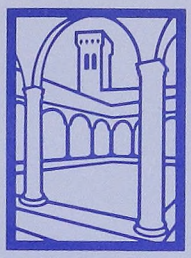


EUI WORKING PAPERS

EUI WORKING PAPER No. 89/380

Mehr "Macht" der Kommission? Die legislativen Kompetenzen der Kommission bei Untätigkeit des Rates

CHRISTINE KOZICZINSKI

European University Institute, Florence

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE, FLORENCE

DEPARTMENT OF LAW

EUI WORKING PAPER No. 89/380

Mehr "Macht" der Kommission? Die legislativen Kompetenzen der Kommission bei Untätigkeit des Rates

CHRISTINE KOZICZINSKI

BADIA FIESOLANA, SAN DOMENICO (FI)

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

All rights reserved.
No part of this paper may be reproduced in any form
without permission of the author.

© Christine Koziczinski
Printed in Italy in April 1989
European University Institute
Badia Fiesolana
– 50016 San Domenico (FI) –
Italy

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Gliederung

1.Kapitel: Einleitung und Problemaufriß S. 1

I Der gemeinschaftsrechtliche Hintergrund S. 1

II Tatsächliche Entwicklung-Reaktion der Kommission S. 5
1. Fischerei I S. 5
2. Festsetzung von Währungsausgleichsbeträgen S. 5
3. Festsetzung von Währungsausgleichsbeträgen S. 6
4. Weitere Anwendung von abgelaufenen Maßnahmen S. 6
5. Agrarpreisfestsetzungen S. 6

III Problemstellung für die Arbeit S. 7
1. Allgemeine Voraussetzungen S. 7
1.1 Ausschließliche Gemeinschaftskompetenz S. 8
1.2 Ratszuständigkeit S. 9
1.3 Regelungslücke S. 9
1.4 Regelungsbedarf S. 10
2. Systematisierung in Fallgruppen S. 10
2.1 Beteiligung S. 11
2.2 Verlängerung S. 11
2.3 Vorübergehende oder aufschiebend bedingte Maßnahmen S. 11
2.4 Erlaß neuer, endgültiger Regelungen S. 11
2.5 Entwicklung neuer Politiken S. 12
3. Vorgehensweise S. 12

2. Kapitel: Legislative Kompetenzen im EWG-Vertrag S. 14

I Ausdrücklich zugewiesene Befugnisse S. 14

1. Eigenständige Befugnisse kraft Vertrages - Art. 155 III 1.HS S. 15
Exkurs: 1.1 implied powers S. 16
1.2 resulting powers S. 19

2. Eigenständige Befugnisse kraft Übertragung - Art.155 IV S. 20
2.1 Vorbemerkung S. 20
2.2 Bisherige Rechtslage S. 22
2.3 Rechtslage nach Inkrafttreten der EEA S. 25

3. Initiativ- und Vorschlagsrecht - Art.155 III 2.HS S. 29

4. Allg. Überwachungs- und Kontrollfunktion - Art.155 I S. 30
4.1 Allg. Grundstruktur S. 30
4.2 Ausdrückliche Rechtsetzungskompetenzen S. 31
4.2.1 Art. 155 I als ausdrückliche Ermächtigung S. 31
4.2.2 Andere Aufassungen S. 32
4.2.3 Ergebnis S. 33

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

II Ungeschriebene Rechtsetzungskompetenzen S. 34

1. Vorbemerkung S. 34

2. Die Rechtsprechung des EuGH S. 36
2.1 RS 804/79 (Fischerei I) S. 36
2.2 RS 84/81 (Staple-Dairy) S. 39
2.3 RS 332/85 (Fischerei II) S. 41
2.4 Die Urteile im Lichte der Fallgruppen S. 43

3. Rechtsgrundlagen für ungeschriebene Befugnisse S. 48
3.1 Erweiterte Auslegung von Art. 155 I nach dem Grundsatz der implied powers S. 48
3.2 Erweiterte Auslegung von Art. 155 I nach dem Grundsatz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft S. 51
3.2.1 Begriff und Bedeutung des Grundsatzes S. 51
3.2.2 Umfang der vom Postulat gedeckten Maßnahmen S. 53
3.2.3 Grenzen des Prinzips S. 55
3.3 Erweiterte Auslegung von Art. 5 S. 56
3.4 Kompetenzen aus dem Prinzip der gemeinschaftlichen Rechtsetzung S. 57
3.5 Kompetenzen auf Grund besonderer Ratsentscheidungen (Verallgemeinerung des Fischereifalls) S. 59

III Die Grenzen einer extensiven Auslegung von Kompetenzbestimmungen S. 61

1. Der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts S. 61
1.1 Entwicklung und Rechtsnatur des Begriffs S. 61
1.2 Kritik S. 62

2. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung S. 66
2.1 Begriff und Stellung innerhalb des Vertrages S. 66
2.2 Die Gründe für die Einführung des Prinzips S. 69

3. Demokratie-Rechtsstaatlichkeit-Gewaltenteilung S. 71
3.1 Vorbemerkung S. 71
3.2 Die Prinzipien im EWG-Vertrag S. 72
3.2.1 Die Mängel des Vertrages S. 72
3.2.2 Die Bindung der EG an die Verfassungsprinzipien S. 73
3.2.3 Die Sicherung der Prinzipien im Vertrag S. 77
-Demokratieprinzip S. 77
-Gewaltenteilung S. 78
-Rechtsstaatlichkeit S. 79
-Ergebnis S. 81

3.3 Die erweiterte Auslegung von Kompetenzbestimmungen im Verhältnis zu den Prinzipien S. 81

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

4. Das Souveränitätsprinzip S. 86

IV Ergebnis S. 91

3.Kapitel: Kompetenzen der Kommission aus ungeschriebenen Notstandsklauseln

I Notstandsregelungen im Vertrag S. 93

II Notstandsregelungen in den Mitgliedstaaten S. 94

III Die Geltung ungeschriebener Notstandsklauseln im EWG-Vertrag S. 95

4. Kapitel: Ausblick S. 99

Literaturverzeichnis IV

Abkürzungsverzeichnis X

Bei Art. ohne weitere Angaben handelt es sich um solche des EWG-Vertrages.

Die Arbeit wurde im Oktober 1988 am Europäischen Hochschulinstitut als Master-Arbeit (LL.M.) angenommen.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

1.KAPITEL: Einleitung und Problemaufriß

I Der gemeinschaftsrechtliche Hintergrund

Nach seiner Grundstruktur legt der EWG-Vertrag als Verfassung der Gemeinschaft nur die grundsätzlichen Ziele, die Anwendungsbereiche und das Verfahren der europäischen Integration fest. Mangels detaillierter Regelungen bildet er, ausgestaltet als "traité cadre", nur die Grundlage für die Rechtsetzungsbefugnisse der Gemeinschaftsorgane, überläßt diesen aber große Ermessensspielräume.[1]

Darüber hinaus betrifft der EWG-Vertrag im Gegensatz zum EGKS-Vertrag nicht nur eine begrenzte Materie, sondern will einen einheitlichen Wirtschaftsraum der Mitgliedstaaten insgesamt schaffen.[2] Wesentliche politische Entscheidungen, die die Entwicklung und den Ausbau der Gemeinschaft betreffen, bleiben dem sekundären Gemeinschaftsrecht vorbehalten.[3]

Die auf der Grundlage des Vertrages erlassenen Rechtsnormen gelten ferner in den Mitgliedstaaten unmittelbar, ohne daß es eines Transformationsaktes durch den nationalen Gesetzgeber bedürfte. Im Gegensatz zu sonstigen internationalen Organisationen binden die Rechtsakte der Gemeinschaft nicht nur die Mitgliedstaaten als Glieder der Organisation, sondern haben Durchgriffscharakter und unmittelbare Wirkung auf den Bürger oder bestimmte Wirtschaftsunternehmen.[4]

Demgegenüber verbleibt die durchführende Gewalt bei den Mitgliedstaaten, die, neben der Anwendung des Rechts durch ihre Gerichte, EG-Recht durch ihre Rechtssetzungsorgane ausführen

---

1. Bleckmann, S.23
2. Beutler-Bieber-Pipkorn-Streil, S.37, Bleckmann, S.23
3. Bleckmann, S.23
4. S.bw. RS 26/62 (van Gend/Loos) Slg. 1963, S.1 ff

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

(z.B. Richtlinien erlassen) und durch ihre Verwaltungsorgane die vollziehende Gewalt ausüben.[5]
Dem sekundären Gemeinschaftsrecht und damit auch dem Gemeinschaftsgesetzgeber kommt daher unter den verschiedensten Gesichtspunkten eine besondere Bedeutung zu.
So führte die politische Brisanz der legislativen Entscheidungen auf der einen Seite, ihre Eingriffswirkung auf den einzelnen Bürger, sowie die Notwendigkeit ihres Vollzugs durch nationale Organe auf der anderen Seite dazu, daß im EWG-Vertrag, anders als im als "traité de règles" ausgestalteten EGKS-Vertrag, die wesentlichen Rechtsetzungsbefugnisse gemäß Art. 145 beim Ministerrat und nicht bei der Kommission konzentriert sind.[6] Auch wenn im EWG-Vertrag, im Gegensatz zu den nationalen Verfassungen, das staatsrechtliche Gewaltenteilungsprinzip mit der ausschließlichen Zuweisung von Befugnissen an ein bestimmtes Organ oder einen Funktionsträger im Staat nicht wiederzufinden ist, es vielmehr "komplementäre Kompetenzen" von Rat und Kommission gibt[7], wird die überwiegende Zahl der Rechtsakte durch Beschluß des Rates als eigentlichem Rechtsetzungsorgan[8] erlassen.
In der Regel ist zwar ein Vorschlag der Kommission Grundlage der Entscheidung. Der Kommission obliegen jedoch schwerpunktmäßig die Aufgaben einer Exekutive.[9] Nur in Einzelfällen ist die Kommission befugt, abstrakt-generelle Regelungen oder Einzelmaßnahmen zu erlassen.[10]

---

5. Beutler-Bieber-Pipkorn-Streil, S.79
6. Bleckmann, S.23; Stein, S.620
7. Hummer in: Grabitz, vor Art.155, Rz 12
8. Schweitzer in: Grabitz, Art.145 Rz 1
9. Smit-Herzog, Section 3 Preliminary Observations on Art. 155-163 Ziff. 5, Art. 155.17
10. Beutler-Bieber-Pipkorn-Streil, S.192

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

Mit der Verlagerung der Rechtsetzungsbefugnisse auf den aus Regierungsvertretern zusammengesetzten Rat wollten sich die Regierungen entscheidende Einflußmöglichkeiten auf die Entwicklung des sekundären Gemeinschaftsrechts sichern.[11]
Diese ist jedoch während der letzten zwei Jahrzehnte erheblich gestört. Wenn Walter Hallstein 1965 als Präsident der EG-Kommission noch feststellen konnte, daß zum damaligen Zeitpunkt nahezu alle Vorschläge der Kommission im Rat Zustimmung gefunden hatten[12], so sieht die Realität der gemeinschaftlichen Legislative heute anders aus: [13] [14]
Teilweise verharrt der Rat völlig untätig[15], teilweise werden wesentliche Entscheidungen erst verspätet getroffen.[16]
Die Gründe für diese Entwicklung sind vielfältig.
Die nicht nur im Luxemburger Kompromiß ihre Ursache findende

---

11. Hummer in: Grabitz, Fn 7 vor Art.155 Rz 11ff; Bleckmann, S.23
12. Hallstein in: Europäische Reden, S.545,549, Rede vom 25.3.65
13. 1979 belief sich die Zahl der unerledigten Kommissionsvorschläge auf 200. (S. Streinz: Der Luxemburger Kompromiß, S.100, Fn. 434 m.w.N.) Am 31.12.1983 waren bereits 694 Vorschäge anhängig, davon mehr als 400 seit mehr als einem Jahr(S. Gilsdorf, S.113 Fn 37). Am 1.2.1987 waren 743 Vorschläge anhängig, davon mehr als die Hälfte über ein Jahr (S. Documents of the Commission COM (87) 106 final).
14. S. Pescatore, S.559
15. Bis heute hat der Rat die gemäß Art. 75 I a, 75 I b zu beschließenden Maßmnahmen im Bereich einer gemeinsamen Vekehrspolitik nicht beschlossen (S. EuGH RS 13/83, Urteil v.22.5.1985).
16. Hier soll beispielhaft nur die Festsetzung der Währungsausgleichsbeträge aus dem Jahr 1980 erwähnt werden. S.Verordnung der Kommission v. 2.4.1980, Nr.846/80 Abl. L 91/1

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Praxis des Rates[17], wesentliche Entscheidungen einstimmig zu treffen, hat ohne Zweifel zu einer Verlangsamung des Rechtsetzungsprozesses beigetragen.[18]
Selbst wenn es tatsächlich relativ selten zur ausdrücklichen Ausübung eines Vetos durch einen Mitgliedstaat kam[19], und umgekehrt der Ministerrat bereits trotz Geltendmachung wichtiger nationaler Interessen durch einen Mitgliedstaat Mehrheitsentscheidungen getroffen hat [20], ist doch die gemeinschaftliche Willensbildung durch langwierige Verhandlungen und das Ausloten sog. "package deals" erheblich erschwert worden.[21]
Hinzu kommt die Erweiterung der Gemeinschaft und die damit verbundene größere Interessenvielfalt, durch die die Entscheidungsfindung verlangsamt wird.[22]
Ohne die Gründe weiter analysieren zu wollen, muß festgestellt werden, daß es auf Grund der Untätigkeit des Rates zu erheblichen Lücken im Rechtsetzungsverfahren der Gemeinschaft kommt.[23]

---

17. Glaesner H.-J., "Kooperation und Konflikt zwischen den Gemeinschaftsorganen im Spannungsfeld der Gemeinschaftsentwicklung" in: Magiera (Hrsg.) Entwicklungsperspektiven der Europäischen Gemeinschaft, Berlin 1985 S.223,236,237. Glaesner verweist auf die Notwendigkeit der Akzeptanz der Ratsentscheidung für deren Umsetzung. Diese sei bei einstimmigen Entscheidungen eher gegeben.

18. Lamoureux in: RMC 84,215; Dewost in: RMC 80,289,293 ff; Constantinesco in: EuR 81,209,218 ff
19. So wurde 1977,1978 und 1979 nur 13 Mal ein Veto im Bereich der Legislative ausgesprochen (s. Dewost Fn 18 S.293).
20. Erstmals kam es am 18.5.1982 bei der Verabschiedung der Agrarpreise zu einer Mehrheitsabstimmung. S. Abl. 1982 L 162/164
21. S. Bericht des Dreier Ausschusses, S.8
22. Ehlermann in: EuR 81,348
23. Pescatore, S.559 ff

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

II Tatsächliche Entwicklung-Reaktion der Kommission

Mehrmals in den letzten Jahren hat die Kommission in den Fällen der Ratsuntätigkeit den Anspruch erhoben, stellvertretend für den Rat berufen zu sein, entsprechende Maßnahmen zu treffen oder zumindest an einzelstaatlichen Maßnahmen beteiligt werden zu müssen.
Folgende Beispiele sollen dies illustrieren:

1. Fischerei I

Im Jahr 1979 hatte Großbritannien ohne weitere Rücksprache mit der Kommission auf dem Gebiet der Seefischerei eigenständig verschiedene Ausübungsregelungen verabschiedet.
Vorausgegangen war, daß es dem Rat bis zum Ende der in Art.102 der Beitrittsakte vorgesehenen Übergangszeit nicht gelungen war, gemeinschaftliche Regelungen auf der Grundlage der Vorschläge der Kommission zu verabschieden.
Die Kommission hielt die britischen Verordnungen für rechtswidrig, da bei Untätigkeit des Rates ihr Einvernehmen zu nationalen Maßnahmen einzuholen sei.
Mit diesem Sachverhalt hatte sich der EuGH 1979 zu befassen[24]; auf die Entscheidung wird im Verlauf zurückzukommen sein.

2.Festsetzung von Währungsausgleichsbeträgen

1980 verlängerte die Kommission eine abgelaufene Regelung des Rates zur Berechnung der Währungsausgleichsbeträge im Verhältnis zum ECU. Ferner führte sie positive Ausgleichsbeträge für Großbritannien auf dem Sektor Getreide, Eier und Geflügel ein, nachdem der Rat die von der Kommission

---

24. RS 804/79, Slg. 1981,1045 ff

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

vorgeschlagene Regelung nicht rechtzeitig erlassen hatte. Auch dieser Fall war Gegenstand eines Verfahrens vor dem EuGH.[25]

3.Festsetzung von Einfuhrabschöpfungen

Mit einer Verordnung vom 1.6.1980[26] verlängerte die Kommission die Gültigkeit einer Verordnung des Rates, bzgl. der Einfuhrabschöpfungen für Rindfleisch, Milch und Milcherzeugnisse, nachdem der Rat bis zum Ablauf der in der Verordnung gesetzten Frist die für das neue Wirtschaftsjahr erforderlichen Beträge nicht festgesetzt hatte. Die Kommission erklärte ausdrücklich den Vorbehalt rückwirkender Änderungen durch eine spätere Ratsentscheidung.

4.Weitere Anwendung von abgelaufenen Verwaltungsmaßnahmen

Mit Schreiben vom 5.8.1983[27] teilte die Kommission dem Rat mit, daß sie mangels Vorliegen neuer Entscheidungen, bzgl. der Produktionsbeihilfen für getrocknete Feigen und getrocknete Weintrauben, die notwendigen Verwaltungsmaßnahmen für das neue Wirtschaftsjahr auf der Grundlage der abgelaufenen Regelungen für die Wirtschaftsjahre 81/82 und 82/83 treffen werde. Damit verlängerte die Kommission die urspr. Ratsentscheidung.

5.Agrarpreisfestsetzungen

Durch eine Verordnung vom 28.6.1985[28] setzte die Kommission die Preise für Hartweizen für das Wirtschaftsjahr 1985/86, mit

---

25. Verordnung der Kommission v. 2.4.1980, Nr. 846/80 Abl.Nr. L 91/1-2; EuGH RS 84/81, Slg. 1982, S.1763 ff
26. Nr.1390/80 ,Abl. 1980 Nr. L 140/6-7
27. Abl. 1983 C 209/2
28. Verordnung der Kommission v. 28.6.1985, Nr.329/85 Abl. 1985 L 169/94-95

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository. © The Author(s). European University Institute

einer Verordnung vom 29.7.1985[29], die Höhe der Ausfuhrerstattungen für Reis und Bruchreis für das gleiche Wirtschaftsjahr fest. Der Rat hatte keine rechtzeitigen Entscheidungen getroffen.[30]
Im Juni 1988 kam es in großem Umfang zu Agrarpreisfestsetsetzungen durch die Kommission.[31]

III Problemstellung für die vorliegende Arbeit

1.Allgemeine Voraussetzungen

Die oben angeführten, später noch näher zu skizzierenden Fälle sollen in dieser Arbeit zum Anlaß genommen werden, die der Kommission im EWG-Vertrag zugewiesenen Kompetenzen für den Bereich der Gesetzgebung näher zu analysieren.Dabei wird es nicht allein darum gehen, bereits vorliegende Entscheidungen der Kommission, ihre Rechtmäßigkeit und ihre Behandlung durch den EuGH in den entsprechenden Verfahren zu untersuchen. Vielmehr soll der Versuch unternommen werden, die einzelnen Maßnahmen in ein Gesamtkonzept einer (evt.) legislativen Zuständigkeit einzuordnen. Die Analyse wird sich deshalb nicht auf einen einzelnen Sektor wie die Agrarpolitik beschränken, auch wenn auf Grund des Gewichtes des Agrarsektors im gemeinsamen Markt die Untätigkeit des Rates hier besonders offensichtlich wird.

---

29. Verordnung der Kommission v. 29.7.1985, Nr. 2125/85 Abl. Nr. L 198/33-34
30. Vgl. für das gleiche Wirtschaftsjahr auch Entscheidung der Kommission v. 20.6.1985, Nr. 309/85 Abl. L 163/52-53; Schreiben der Kommission an die Mitgliedstaaten v.22.6.1985 btr. Getreide und Raps, Abl. 1985 C 153/7; s.a. die Agrarpreisfestsetzungen v.1.7.1988
31. S.z.B. Verordnungen der Kommission v.30.6.1988 Nr.1871-47, 1878-79, 1884-89, 1892-97, 1904, 1906, 1908, 1911-15 /88, Abl. L 168

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Es soll vielmehr allgemein nach Gesetzgebungskompetenzen der Kommission gefragt werden.
Folgende Grundvoraussetzungen sind jedoch festzuhalten:

1.1 Ausschließliche Gemeinschaftskompetenz

Bei den zu untersuchenden Rechtsakten handelt es sich nur um Maßnahmen in solchen Bereichen, in denen grundsätzlich und unbestritten eine ausschließliche Gemeinschaftskompetenz vorliegt.[32] Damit fallen solche Fälle heraus, in denen vor Ablauf einer entspr. Übergangszeit noch nationale Maßnahmen möglich sind, als auch Bereiche einer konkurrierenden Gesetzgebung, in denen die Gemeinschaft bisher noch nicht tätig wurde und so noch Raum für nationale Maßnahmen bleibt.
Das Erfordernis ausschließlicher Gemeinschaftskompetenz bezieht sich auf die konfliktfreie Situation. D.h., es ist vorweg zu fragen, ob auf dem in Frage stehenden Gebiet eine ausschließliche Zuständigkeit bestünde, wenn der Rat seinen Pflichten rechtzeitig nachkommen würde.
Mit diesem Tatbestandsmerkmal soll nicht ein Ergebnis derart vorweggenommen werden, daß bei Untätigkeit des Rates die Kompetenzen bei der Gemeinschaft verbleiben und nur noch von einem Gemeinschaftsorgan wahrgenommen werden können.[33] In einem späteren Stadium der Untersuchung bedarf es vielmehr einer kritischen Auseinandersetzung mit der auch vom EuGH vertretenen Auffassung, die Kompetenzen seien auch bei einer Untätigkeit des legitimierten Organs nur noch von der Gemeinschaft auszuüben.[34]

---

32. Lamoureux in: RMC 84,215,216
33. So aber die meisten Stimmen in der Literatur, vgl. Schwarze in: EuR 82,133,140 ff; Lamoureux in: RMC 84,215,216 ff
34. EuGH RS 804/79 ,Slg. 1981,S.1045,1073 , der die Mitgliedstaaten als Sachwalter begreift.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

1.2 Ratszuständigkeit

Die Zuständigkeit zum Erlaß entspr. Maßnahmen muß beim Rat gelegen haben. Die Untersuchung soll sich auf die ursprünglich beim Rat angesiedelten Gesetzgebungskompetenzen beschränken. Evt. nicht wahrgenommene Legislativrechte anderer Organe, wie z.B. des Parlaments, und sich daraus ergebene Lücken in der Rechtsetzung bleiben außer Betracht.[35]

1.3 Regelungslücke

Ferner muß der Rat aus welchen Gründen auch immer untätig geblieben sein.[36]

Der Begriff Regelungslücke wird hier untechnisch als Charakteristikum des Handlungsdefizits vor einem Tätigwerden der Kommission gebraucht. Eine Auseinandersetzung mit der theoretischen, insbesondere für die Zulässigkeit richterlicher Rechtsfortbildung bedeutsamen Frage , wie das Regelungsdefizit im Rechtssinne zu charakterisieren ist[37], muß hier offen bleiben.[38]

In der vorzulegenden Untersuchung stellt sich vielmehr die Frage, ob von der Kommission für den Rat getroffene Maßnahmen wirksames Gemeinschaftsrecht darstellen, die Kommission also als Gemeinschaftsgesetzgeber tätig werden durfte. Da der (Gemeinschafts-) Gesetzgeber unstreitig jede Form von Lücke einer (Gemeinschafts-) Rechtsordnung schließen darf[39], kommt es auf die Art des Defizits vor Erlaß der Maßnahme nicht an.

---

35. S. aber Pechstein (S.103), der Funktionsstörungen aller Organe systematisiert.
36. Pechstein, S.97
37. als "Lücke im Gesetz" oder "Lücke im (Gemeinschafts-) Recht", s. Stein, S.624
38. Zu verweisen ist auf die ausführliche Auseinandersetzung bei Stein (S.624 ff) und Pechstein (S.97 ff).
39. S. Stein, S.628 m.w.N.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Die Frage wird erst dort wieder relevant, wo legislative Kommissionskompetenzen verneint und Lösungsmöglichkeiten gesucht werden, die auch in richterlichen Gestaltungsakten liegen könnten.
Gleiches hat für die von Stein in diesem Zusammenhang aufgeworfene Frage zu gelten, ob die fehlende Entscheidung des Rates nicht vielleicht eine Willensäußerung dahingehend ist, "daß er eine bestimmte Regelung (noch) nicht wolle".[40]

1.4 Regelungsbedarf

Letztlich muß eine Notwendigkeit bzw. ein Bedürfnis nach einer Regelung bestehen.[41] Dieses Kriterium soll eine solche Lösungsmöglichkeit ausschließen, die darauf verweist, daß eine spätere Entscheidung des Rates abgewartet werden kann.
Eine Regelungsnotwendigkeit ist immer dann gegeben, wenn eine Frist zum Handeln durch den Vertrag oder durch bereits bestehende Regelungen gesetzt ist.

2.Systematisierung in Fallgruppen

Diese Grundvoraussetzungen erfüllend, sind verschiedene Formen denkbar, in denen die Kommission auf die Untätigkeit des Rates reagieren kann und in denen eine Analyse der Rechtmäßigkeit zu unterschiedlichen Ergebnissen führen wird.
Sie reichen von einer bloßen Beteiligung der Kommission an den Rechtsakten der Mitgliedstaaten oder anderer Gemeinschaftsorgane bis zur Entwicklung neuer Politiken durch

---

40.Stein, S.632
41. Pechstein, S.101

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

die Kommission.[42]
Zur besseren Übersichtlichkeit sollen sie in fünf Fallgruppen strukturiert werden.

2.1 Beteiligung der Kommission an einzelstaatlichen Maßnahmen
Hierunter ist der der Rs 804/79 zu Grunde liegende Fall zu subsumieren (vgl.II Ziff. 1 mwN).
Die Kommission handelt nicht selbständig beim Erlaß von Maßnahmen, sondern erteilt nur ihr Einvernehmen.

2.2 Verlängerung bestehender Regelungen
Dies trifft z.B. den Fall der Festsetzung von Einfuhrabschöpfungen (s. II Ziff.3 mwN).
Die Kommission trifft keine materiell neue Entscheidung, verlängert aber selbständig die Anwendungsfrist von vom Rat erlassenen, befristeten Regelungen (s. auch II Ziff. 4).

2.3 Vorübergehende und aufschiebend bedingte Maßnahmen
Hierunter sind Fälle zu subsumieren, in denen die Kommission zwar neue Regelungen trifft, die Maßnahme aber unter dem Vorbehalt einer nachträglichen Genehmigung oder Änderung durch den Rat stehen (s. II Ziff.2 Festsetzung von Währungsausgleichsbeträgen).

2.4 Erlaß neuer, endgültiger Regelungen

---

42. Vgl. Lamoureux in : RMC 84,215,222, der zwischen einem Einfrieren von Maßnahmen ("L'Approche statique: La théorie du gel") und Notstands- oder Krisenbefugnissen ("L'Approche dynamique: La théorie du pouvoir de crise") unterscheidet. Diese Differenzierung ist insoweit mißverständlich, als sie die Natur der Maßnahme (z.B. Verlängerung bestehender Regelungen) und die rechtliche Grundlage (evt. Krisenbefugnisse) vermischt.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Diese Fallgruppe will u.a. die Agrarpreisfestsetzungen von 1985 (s. II Ziff.5) erfassen und betrifft selbständige, neue Festsetzungen durch die Kommission, die für die Adressaten uneingeschränkt verbindlich sind.

2.5 Entwicklung neuer Politiken

Bis heute hat der Rat die erforderlichen Maßnahmen im Bereich einer gemeinsamen Verkehrspolitik nicht getroffen.[43] Zumindest theoretisch wäre es denkbar, daß die Kommission, sollte der Rat entgegen seiner Erklärung vom November 1985 bis zum Jahre 1992 entspr. Harmonierungsmaßnahmen nicht verwirklicht haben, eigene Maßnahmen erlässt.

Auf die verschiedenen Fallgruppen wird im Verlauf der Arbeit Bezug zu nehmen sein.

3.Vorgehensweise

In einem ersten Teil der Arbeit gilt es, die der Kommission durch den EWG-Vertrag ausdrücklich zugewiesenen Kompetenzen im Bereich der Legislative unter dem Aspekt zu untersuchen, ob sich daraus besondere Kompetenzen für den Fall der Untätigkeit des Rates ergeben. Hier ist auch auf evt. "implied" und "resulting powers" einzugehen.
Der zweite Teil wird sich mit der Frage befassen, ob die Rolle der Kommission als "Hüterin" der Verträge und "Wahrer des Gemeinschaftsinteresses" ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen begründet. Hierbei wird ein Schwerpunkt in der

---

43. S. Fn.15 mwN

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Analyse der Rechtsprechung des EuGH liegen.[44] Insbesondere sind die den Entscheidungen selbst innewohnenden Grenzen aufzuzeigen.
Im Anschluß werde ich mich mit den gefundenen Ergebnissen unter folgenden Gesichtspunkten kritisch auseinandersetzen:

1. Welche Grenzen sind einer Ausdehnung der Kommissionskompetenzen nach dem Grundsatz der Funktionsfähigkeit gesetzt?
2. Welche Bedeutung haben dabei das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung?
3. Rechtfertigt der Grundsatz der progressiven Auslegung der Verträge eine Verlagerung der Kompetenzen auf die Kommission, oder sind besondere Rücksichten auf das Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip sowie auf die Souveränität der Mitgliedstaaten zu nehmen, die Ausdruck im Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gefunden haben?
4. Welche Grenzen setzten die nationalen Verfassungen einer Übertragung von Hoheitsrechten?
5. Rechtfertigen allgemeine Notstandsklauseln , soweit sie in den Verfassungen der Mitgliedstaaten vorhanden sind, ein Tätigwerden der Kommission?

In einem letzten Teil sind Lösungsmöglichkeiten aufzuzeigen, die in einer stärkeren Beteiligung der Mitgliedstaaten oder in einer Verweisung der Kommission auf die nach dieser Untersuchung zulässigen Maßnahmen liegen.

---

44. Hier sind insbesondere die RS 804/79; 84/81; 63/83; 332/85 zu berücksichtigen.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

2.Kapitel: Legislative Kompetenzen im EWG-Vertrag

I Ausdrücklich zugewiesene Befugnisse

Die der Kommission im EWG-Vertrag ausdrücklich zugewiesenen Befugnisse finden sich in vielen Einzelbestimmungen des Vertrages (z.B. Art. 211, 113, 228, 169,173)[1], werden aber zusammenfassend in Art. 155 umrissen. Sie können in verschiedene Aufgabenbereiche aufgeteilt werden, von denen die vier folgenden den Ausgangspunkt der Analyse bilden sollen:

-eigenständige Handlungsbefugnisse kraft Vertrages Art.155 III
-eigenständige Handlungsbefugnisse kraft Delegation Art. 155 IV
-Initiativ- und Vorschlagsrecht Art. 155 III
-Überwachungs- und Kontrollfunktion Art. 155 I

Die in Art. 155 II umschriebene Aufgabe der Kommission, die Integration durch die Abgabe unverbindlicher Rechtsakte zu fördern, kann hier außer Betracht bleiben, da sich diese Untersuchung nur mit den rechtsetzenden Kompetenzen der Kommission beschäftigen will. Gleiches hat zu gelten für die Aufgabe der Kommission als Sprecherin der Gemeinschaft nach außen und innen[2] und als Vertreterin derselben im Völkerrechtsverkehr[3], da sich aus diesen keinesfalls legislative Kompetenzen herleiten lassen.[4]

---

1. S. umfassende Aufstellung bei Hummer in: Grabitz, Art.155, Rz.4
2. S. Schmitt-v.Sydow, S.19
3. Gilsdorf, S.91
4. Vgl. zur Unterscheidung der verschiedenen Aufgaben Schmitt-v.Sydow, S.19; Gilsdorf, S.91

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

1. Art.155 III 1.HS - eigenständige Befugnisse kraft Vertrages

Nach dem Wortlaut von Art. 155 III 1.HS darf die Kommission "Entscheidungen" "in eigener Zuständigkeit" "nach Maßgabe des Vertrages" treffen. Hierbei handelt es sich um solche Befugnisse, die die Kommission, ohne Hinzuziehung eines anderen EG-Organes, ausüben kann.[5] Der Begriff "Entscheidung" ist untechnisch zu verstehen; die Rechtsnatur ist durch den Wortlaut nicht festgelegt.[6] Neben unverbindlichen Empfehlungen (z.B. Art. 14 Ziff.6, 27) und Stellungnahmen (z.B. Art.72) kann die Kommission Richtlinien (z.B. Art. 45 Ziff. 2 Abs.4) oder Entscheidungen (Art. 73 Ziff.2) erlassen.[7]

Es wäre daher denkbar, daß die Kommission gestützt auf Art. 155 III 1.HS für einen untätigen Rat tätig würde und rechtsverbindliche Entscheidungen erließe.

Voraussetzung eines solchen Tätigwerdens ist jedoch, daß solche Handlungsbefugnisse der Kommission aus dem Vertrag selbst zustehen.[8] Es muß sich um die Wahrnehmung spezieller, vertraglich vorgesehener Kompetenzen handeln.[9] Art. 155 III stellt insoweit nur eine deklaratorische Zusammenfassung an anderer Stelle geregelter Einzelkompetenzen dar.[10] Von diesen enthält der Vertrag eine Vielzahl.[11]

So sieht z.B. Art. 93 II (letzter Satz) für den Bereich staatlicher Beihilfen vor, daß die Kommission eine Entscheidung

---

5. Schmitt-v.Sydow, S.55
6. Hummer in: Grabitz, Art. 155, Rz 32
7. S. umfassende Aufstellung bei Schmitt-v.Sydow, S.56 ff
8. Schmitt-v.Sydow, S.60
9. Hummer in: Grabitz, Art. 155, Rz 32
10. Schmitt-v.Sydow, S.65,66
11. Es sei auf die Aufstellung bei Schmitt-v.Sydow verwiesen. (S.56 ff)

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

über die Statthaftigkeit einer staatlichen Beihilfe treffen kann, wenn sich der Rat nach einer Frist von drei Monaten über den Antrag eines Mitgliedstaates nicht entschieden hat. Der Kommission werden hier besondere Entscheidungsbefugnisse für den Fall der Untätigkeit des Rates zugewiesen.
Über diese einzeln normierten Befugnisse hinaus läßt sich eine generelle Regelungsbefugnis für den untätigen Rat aus Art. 155 III 1.HS allein nicht herleiten.[12] Art. 155 III 1. HS ist vielmehr Ausdruck des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung, auf das im Verlauf zurückzukommen ist. Für ein Tätigwerden der Kommission, gestützt auf diese Vorschrift, bedarf es ausdrücklich normierter Einzelkompetenzen, die für die im 1.Kapitel aufgezeigten Konfliktfälle gerade nicht existieren.

EXKURS: "implied" und "resulting powers"

Betrachtet man die Kommentierung von Schmitt-v.Sydow[13] und Hummer[14] zu Art. 155 III 1.HS bzw. zur Wahrnehmung eigener Entscheidungsbefugnisse der Kommission, so muß man feststellen, daß beide Autoren im Rahmen dieser Vorschrift der Kommission auf Grund von implied oder resulting powers besondere Befugnisse zuerkennen, die über die vertraglich ausdrücklich vorgesehenen hinausgehen. Der Begriff der implied powers ist auch bei Ehlermann[15] und in den Editoral Comments[16]

---

12. S.a. RS 188-190/80 (Slg. 1982 2545.2573), wo der Gerichtshof hervorhebt, daß die Kommission im Rahmen von Art. 155 III nur nach "Maßgabe des Vertrages " Entscheidungen trifft.
13. in: v.d.Groeben, Art.155, Rz 41
14. in: Grabitz, Art.155, Rz 34
15. Ehlermann in: EuR 81,361
16. Editorial Comments in: CMLR 81,267,268

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

zu finden.
Es scheint daher an dieser Stelle angebracht, das Prinzip der implied und resulting powers und seine Problemlösungskapazität näher zu untersuchen, auch wenn es sich systematisch betrachtet, wie nachfolgend zu zeigen sein wird, nicht um ausdrücklich zugewiesene Kompetenzen handelt.

a) implied powers

Bei der ursprünglich aus dem amerikanischen Verfassungsrecht stammenden Theorie handelt es sich nicht um eine selbständige Rechtsquelle. Vielmehr ist sie eine besondere Auslegungsmethode für bereits bestehendes Recht[17], ein Spezifikum der teleologischen Methode.[18]
Die Geltung dieser Methode ist zwischenzeitlich neben der Vorschrift des Art. 235 auch im Bereich des EWG-Vertrages zwar nicht unbestritten, jedoch weitestgehend anerkannt.[19]
Nach dieser Lehre beinhalten die Vorschriften des Gemeinschaftsvertrages zugleich die Vorschriften, die zu einer "zweckmäßigen und vernünftigen Anwendung" der Ausgangsvorschrift erforderlich sind.[20] Bleckmann beschränkt die insoweit breit gefaßte implied-powers-Doktrin auf Kompetenznormen dergestalt, daß ausdrücklich vorgesehene Kompetenzen auch solche Befugnisse beinhalten, ohne welche die

---

17. Nicolaysen in: EuR 66,129,131
18. S. umfassende Analyse bei Peruzzo, S.59ff; Hummer, S.201
19. Schwartz in: Groeben Art.235 Rz 27; Nicolaysen in: EuR 66,129; Bleckmann S.161,162; Hummer S.201; Giardina in: Itl. Yearbook of International Law 1975,99; Ipsen S.436; s. insbesondere Peruzzo S.89, S.130, S. 130 Fn.1 ; a.A. Rabe S.138 ff; Möller S. 86,87
20. EuGH, RS 8/55, Slg 1956,297,312; Schwartz in: v.d.Groeben, Art.235,Rz 27

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

ursprüngliche Handlungsermächtigung nicht vernünftig und zweckmäßig ausgeübt werden kann.[21] Gegenüber Vertragsänderungen gemäß Art.235 ist festzuhalten, daß dieser auf Grund von gemeinschaftlichen Zielen Vertragsänderungen zuläßt, um nicht gegebene Kompetenzen zu begründen. Implied powers knüpfen demgegenüber immer an vorhandenen Kompetenzen an.[22] Dies muß sogar so weit eingeschränkt werden, daß implied powers immer nur da bestehen, wo sie im Zusammenhang mit ausdrücklichen Rechtsetzungskompetenzen stehen.[23] Nur in diesem Sinne können auch die anderen Autoren [24] verstanden werden.
Im Verlauf der Untersuchung sind demzufolge sämtliche Kompetenzzuweisungen an die Kommission in diesem Sinne auszulegen.

Hier geht es zunächst um Art. 155 III 1.HS als Ausgangspunkt für die Ableitung von implied powers.
Grundsätzliche Voraussetzung für eine solche wäre, daß es sich bei Art. 155 III 1.HS um eine ausdrückliche Kompetenznorm handelt.[25] Dies ist zu verneinen. Die Vorschrift stellt für sich genommen keine generelle Zuständigkeitszuweisung dar. Wie oben bereits gezeigt, kann sie erst im Zusammenhang mit einer speziellen, expliziten Zuweisung im Vertrag als ausdrückliche Kompetenznorm begriffen werden. Wie ebenfalls bereits festgestellt, bestehen diese für die zu untersuchenden Konfliktfälle nicht. "Unselbständige Hilfszuständigkeiten",

---

21. Bleckmann, S.162
22. Hummer, S.201
23. Sasse in: Sandalow/Stein, S.94
24. s.Fn 18
25. Nicolaysen in: EuR 66,132

© The Author(s). European University Institute.

als die Pechstein[26] implied powers beschreibt, bestehen daher im Rahmen von Art. 155 III 1.HS nicht.
Hummer[27] und Schmitt-v.Sydow[28] können daher nur so verstanden werden, daß sich eigenständige Kompetenzen im Sinne von Art. 155 III 1.HS auch aus implied powers, jedoch nur im Zusammenhang mit einer weiteren Norm ergeben können.[29] Diese könnte in Art. 155 I gesehen werden, auf den später zurückzukommen sein wird.

b) resulting powers

Für die sogenannten resulting powers hat weitestgehend das oben Genannte zu gelten. Folgende Merkmale sollen jedoch hervorgehoben werden:
Während implied powers als "Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs" begriffen werden, versteht man unter resulting powers "Zuständigkeiten aus der Natur der Sache".[30] Ebenso wie implied powers setzen sie eine konkrete Kompetenznorm voraus und greifen deshalb nicht im Rahmen von Art. 155 III 1.HS. Resulting powers sind im übrigen nur da zu bejahen, wo eine Aufgabe aus der Natur der Sache heraus nur

---

26. Pechstein, S.116
27. Fn 13, S.16
28. Fn 12, S.16
29. Schwarze geht demgegenüber generell davon aus, daß implied powers nur als Abgrenzungsregel zwischen den Gemeinschaften und den Mitgliedstaaten geschaffen wurden (in: EuR 82,133,143). Danach wären für den vorliegenden Fall implied powers sowieso nicht einschlägig.
30. Nicolaysen, S.131

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

von einem bestimmten Organ wahrgenommen werden können.[31] Eine Kompetenz aus der Natur der Sache (ausgehend von welcher Norm auch immer) für die Kommission ergibt sich für die Fälle des untätigen Rates schon deshalb nicht, weil die ursprüngliche Zuständigkeit beim Rat gelegen hat. Diese Zuweisung war eine bewußte und zielgerichtete. Gerade die Natur der zu regelnden Materie hat die vertragsschließenden Parteien zu einer Übertragung der Befugnisse auf den Rat veranlaßt.[32] Für eine Verschiebung der Zuständigkeiten auf der Grundlage von resulting powers ist daher hier kein Raum. Nicht nur im Bereich von Art.155 III 1.HS, sondern insgesamt können daher bei dieser Analyse resulting powers im Gegensatz zu implied powers außer Betracht bleiben.

2. Art.155 IV / 145 III- eigenständige Befugnisse kraft Übertragung

2.1 Vorbemerkung

Gemäß Art.155 IV übt die Kommission eigenständige Befugnisse auch dort aus, wo ihr der Rat diese zur Durchführung der von ihm erlassenen Regelungen überträgt. Diese ursprünglich ausschließlich in Art.155 IV geregelte Kompetenz ist zwischenzeitlich durch Art.10 der Einheitliche Europäischen

---

31. Nicolaysen in: EuR 66,131; anders Pechstein, S.116, der resulting powers von implied powers dadurch abgrenzt, daß die ersteren im Wege einer Gesamt- oder Rechtsanalogie geschlossen würden. Dies würde resulting powers generell für den EWG-Vertrag ausschließen, weil die analoge Anwendung von Kompetenzbestimmungen im Rahmen der Gemeinschaftsverfassung nicht zulässig ist (s.Schwartz in: v.d. Groeben, Art. 235, Rz 26). Diesen Schluß zieht Pechstein jedoch nicht.
32. s. Kapitel 1, S.1 und 2

© The Author(s). European University Institute. Digitized version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Akte modifiziert worden, der Art.145 um einen dritten Absatz ergänzt.
Es gilt zu untersuchen, inwieweit sich aus Art.155 IV i.V.m. Art.145 III Rechtsetzungsbefugnisse der Kommission für den untätigen Rat ergeben.
Lösungsansätze im Bereich dieser Vorschriften können sich - was vorweg festzuhalten ist - nur für die Fälle ergeben, in denen der Rat bereits eine Grundentscheidung getroffen hat (wie dies im Agrarsektor, z.B. durch die Festlegung einer gemeinsamen Marktordnung in den verschiedensten Bereichen, geschehen ist)[33], auf Grund derer die ausstehenden Entscheidungen zu treffen sind.
Ein Tätigwerden der Kommission unmittelbar auf der Grundlage des EWG-Vertrages , wie es bei der Entwicklung einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Fall wäre (s. Bsp. 1.Kapitel, III 2.5, S.11), kann über Art. 155 IV keinesfalls gerechtfertigt werden.
Auf der anderen Seite sind u.U. nicht alle Ratsentscheidungen, die auf der Grundlage einer vorausgegangenen allgemeinen Entscheidung ergehen, als Durchführungsbefugnisse zu bezeichnen, was im Verlauf zu klären sein wird.

---

33. Vgl. z.B. EWG-Verordnung des Rates Nr. 804/68 über die gemeinsame Marktorganisation für Milcherzeugnisse Abl. 1968 L 148/13; Verordnung des Rates Nr.516/77 über die gemeinsame Marktorganisation für Verarbeitungserzeugnisse aus Obst und Gemüse Abl. 1977 L 73/1; Verordnung des Rates Nr. 2327/75 über die gemeinsame Marktorganisation für Getreide Abl. 1975 L 281/1; Verordnug des Rates Nr. 2142/70 über die gemeinsame Marktorganisation für Fischereierzeugnisse Abl. 1970 L 236/5

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

2.2 Bisherige Rechtslage - Art. 155 IV

Art. 155 IV würde als Rechtsgrundlage für die Kommission schon dann ausscheiden, wenn unter diese Norm nach Rechtsform und Umfang nur Verwaltungsaufgaben zu subsumieren wären.
Grundsätzlich sind die angesprochenen Kompetenzen nur aus- und durchführender Natur, d. h. umfassen schwerpunktmäßig verwaltende und überwachende Aufgaben.[34] Art. 155 IV enthält jedoch nicht nur Exekutivbefugnisse, sondern anerkannterweise auch Rechtsetzungsbefugnisse, soweit diese zur Durchführung von Gemeinschaftsrecht erforderlich sind.[35] Die Kommissionskompetenzen beinhalten im Rahmen von Art. 155 IV die Möglichkeit, nicht nur individuell-konkrete, sondern auch generell-abstrakte Maßnahmen wie Verordnungen zu erlassen.[36] Art. 155 IV enthält bzgl. der Rechtsnatur der Befugnisse daher auch spezielle Rechtsetzungskompetenzen für die Kommission, wie sie Gegenstand dieser Untersuchung sind.[37]

Zu klären bleibt der Umfang der Delegationsbefugnisse, d.h. ob Art. 155 IV die Übertragung aller denkbaren Befugnisse ermöglicht, die eine allgemeine Entscheidung des Rates umsetzen.

---

34. Wohlfahrt, Art. 155, Anm.7; Hummer in: Grabitz, Art. 155, Rz 46
35. Smit, Art. 155,19; Wohlfahrt, Art. 155, Anm. 7; im Ergebnis zustimmend Schindler, S. 103, 104
36. Hummer in: Grabitz Art. 155 Rz 46; vgl. auch EuGH RS 41/69 Slg 1970 S. 661,691, wonach Art. 155 IV nicht nur zu Rechtsakten unterhalb der Verordnungsebene ermächtigt.
37. S.a. Ehlermann in: EuR 81,335,360, der die Kompetenzen der Kommission bei Untätigkeit des Rates als Durchführungsbefugnisse diskutiert und nicht unter dem Abschnitt "Hüterin der Verträge".

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Der Begriff "Durchführung" ist im Gemeinschaftsrecht nicht näher definiert.[38] Man könnte daher die Auffassung vertreten, daß Art. 155 IV nur weniger bedeutsame, verwaltende Aufgaben erfasst, bei denen der nach der Übertragung zuständigen Kommission kein Ermessensspielraum verbleibt.

Eine solche Interpretation läßt sich weder durch den Wortlaut des Gesetzestextes, noch aus dem Sinn und Zweck der Vorschrift rechtfertigen. Ebenso wenig wie sich eine bestimmte Rechtsform für die Befugnisse der Kommission aus Art. 155 IV entnehmen läßt, ist eine Grenze bzgl. des politischen Gewichtes der Entscheidung impliziert. Sinn und Zweck der Vorschrift ist es vielmehr, dem Rat Entlastungsmöglichkeiten zu bieten, und es seinem Ermessen zu überlassen, welche Durchführungsbefugnisse er übertragen will.[39]

Diese Auffassung wird auch von der Rechtsprechung des EuGH bestätigt[40], der den Begriff "Durchführung" weit auslegt und auch die Einräumung weiterer Ermessensspielräume für zulässig erachtet.[41]

Es wäre daher möglich, daß die Kommission, gestützt auf Art. 155 IV, Ausfuhrerstattungen oder Währungsausgleichsbeträge festlegt, auch wenn die entspr. Grundverordnungen[42] große Entscheidungsspielräume einräumen.

Weitere Vorraussetzung eines Tätigwerdens der Kommission gemäß Art. 155 IV ist, daß diese bestimmten Befugnisse der Kommission vom Rat zugewiesen sind.

Rechtsnatur dieser Delegation, sowie die Herkunft der

---

38. Hummer in: Grabitz, Art. 155, Rz 50
39. Hummer in: Grabitz, Art. 155, Rz 50
40. RS 23/75, Slg 1975, S. 1279/1302, (Rey Soda)
41. S.a. Smit, 155.21 b; Hummer in: Grabitz, Art. 155, Rz 50
42. S. Fn 33

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Befugnisse ist umstritten.[43] Der Wortlaut des Vertrages gibt keine Auskunft darüber, in welcher Weise außerordentliche Zuständigkeiten begründet werden dürfen. Während die konkrete Einordnung der Delegationsanordnung unterschiedlich erfolgt[44], ist generell anerkannt, daß eine solche nur durch einen Beschluß des Rates erfolgen kann.[45]

Ebenso sind die vom EuGH in der RS 9/56[46] festgelegten Mindestanforderungen unbestritten. Danach muß der Beschluß des Rates eine Entscheidung enthalten, aus der die Übertragung ausdrücklich hervorgeht.[47] Darüberhinaus geht der EuGH davon aus, daß die Übertragung gewissen Publizitätserfordernissen unterworfen ist.[48]

Der weitere Streit um die Rechtsnatur der Delegationsanordnung kann daher dahinstehen. Die bloße Untätigkeit des Rates allein stellt in keinem Fall eine Willensäußerung der Form dar, daß die ausstehenden Entscheidungen auf die Kommission übertragen werden. Die Tatsache, daß es dem Rat in den in Frage stehenden Fällen nicht gelungen ist, sich auf den Kommissionsvorschlag zu einigen, unterstreicht vielmehr die gegenteilige Absicht.

Aus Art. 155 IV lassen sich allein daher keine besonderen Gesetzgebungskompetenzen für die behandelten Konfliktfälle herleiten. Zu prüfen ist, ob die Änderung des Art. 145 durch die Einheitliche Europäische Akte eine andere Beurteilung des Sachverhalts erzwingt, insbesondere ob ein ausdrücklicher Übertragungsakt u.U. entbehrlich sein kann.

---

43. S. hierzu Hummer in: Grabitz, Art. 155, Rz 47 ff
44. S. dazu Schindler, S. 111 ff m.w.N.
45. Schindler, S. 111
46. Slg. 1956, S.9 ff
47. S. Fn.41, 42, S.15
48. RS 18/62, Slg. 1962, S. 561,595

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

2.3 Rechtslage nach Inkrafttreten der EEA (Art. 145 III EWGV)

Mit Inkrafttreten der EEA am 1.7.1987 wurde Art. 145 um folgenden 3. Absatz erweitert:[49]

> "...überträgt der Rat der Kommission in den von ihm angenommenen Rechtsakten die Befugnis zur Durchführung der Vorschriften, die er erlässt. Der Rat kann bestimmte Modalitäten für die Ausübung dieser Befugnisse festlegen. Er kann sich in spezifischen Fällen außerdem vorbehalten, Durchführungsbefugnisse selbst auszuüben. Die obengenannten Modalitäten müssen den Grundsätzen und Regeln entsprechen, die der Rat auf Vorschlag der Kommission nach Stellungnahme des Europäischen Parlaments vorher einstimmig festgelegt hat."

Damit wird die Regelung des Art. 155 IV modifiziert, wobei das Verhältnis beider Vorschriften zueinander unklar ist[50] und als gesetzessystematisch unbefriedigend empfunden wird.[51]
Zum einen wird vertreten, daß die Grundstruktur von Art. 145 nicht beachtet worden sei und Art. 155 IV verdrängt werde[52], zum anderen wird vor allem von Pescatore geltend gemacht, daß die Neuregelung in Anbetracht von Art. 155 IV und dem Erfordernis eines weiteren Ratsbeschlusses zur Festlegung der Grundsätze der Kompetenzübertragung überflüssig sei.[53]

Eine Auseinandersetzung mit dem neuen Art. 145 III könnte dahinstehen, wenn es sich, wie Pescatore feststellt[54], mit der

---

49. Zur Entstehungsgechichte von Art.10 EEA s. Ehlermann in: RMC 88,232
50. Sedemund/Montag in: NJW 87,546
51. Bruha/Münch, S. 543
52. Bruha/Münch ebenda
53. Pescatore, "Die Einheitliche Akte...", S.167
54. ebenda

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Erweiterung um eine überflüssige Beschreibung bereits tatsächlich bestehender Kompetenzen handelte und sich an der urspr. Rechtslage, wie unter 2.2 beschrieben, nichts änderte.

Art. 145 III ändert für sich genommen an den allg. Grundsätzen bzgl. des Verfahrens der Befugnisübertragung zunächst nichts. Denn wie Pescatore richtig feststellt, bleibt es vielmehr einem weiteren Beschluß des Rates überlassen, die Modalitäten der Übertragung zu konkretisieren[55]. Dies ist mit Beschluß des Rates v.13.7.1987 auch geschehen[56]. Darin behält der Rat das bisherige Ausschußsystem[57] aufrecht. Es werden sieben verschiedene Möglichkeiten konstruiert, die von einem rein beratenden Ratsausschuß (Art. 2 Verf. I), über dessen Votum sich die Kommission hinwegsetzen kann, bis zu einer Einschaltung eines solchen Auschusses reichen, der die Maßnahme der Kommission mit einfacher Mehrheit außer Kraft setzen kann (Art. 2 Verf.III Variante b).[58]
Was den Inhalt der Übertragung betrifft, so kann Pescatore in seiner Allgemeinheit nicht gefolgt werden. Zunächst ist festzuhalten, daß mit Art. 145 III nunmehr eine ausdrückliche Befugnis zur Übertragung begründet wird, die bisher aus Art.

---

55. Pescatore, Fn 53
56. Beschluß des Rates v. 13.7.1987 Abl. 87 L 197/33
57. S. Hummer in: Grabitz, Art. 155, Rz 53ff
58. Sedemund/Montag NJW 88,601,602; der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, daß zwischenzeitlich der EuGH die Klage des Europäischen Parlamentes (Ambl. 87 C 321/4) gegen diesen Beschluß als unzulässig verworfen hat. (Entsch. v. 27.9.1988 noch unveröffentlicht). S.a. Ehlermann in: RMC 88,232 ff

© The Author(s). European University Institute. Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

155 IV geschlossen wurde.[59] Ferner muß das Argument Pescatores entkräftet werden, nachdem Art. 145 III nicht einmal Rechtsgrundlage des zufassenden allgemeinen Beschlußes des Rates sei.[60] Die entsprechende Maßnahme erging vielmehr nach Inkrafttreten der EEA und ist ausdrücklich auf Art. 145 und nicht, wie Pescatore behauptet, auf Art. 235 gestützt.
Für die vorliegende Problemstellung ist jedoch die Änderung dahingehend wesentlich, daß bisher in Art. 155 IV lediglich eine fakultative Möglichkeit der Befugnisübertragung bestand. Art. 145 III spricht jedoch von "überträgt" im generellen Sinne. D.h., mit Art. 145 III wird die Übertragung von Durchführungsbefugnissen zum Regelfall erklärt[61].
Diese neue Rechtslage dahingehend, daß der Rat generell sämtliche Durchführungsbefugnisse auf den Rat zu übertragen hat und sich nur in spezifischen Fällen die eigenen Kompetenzen vorbehalten kann[62], daß er die Nichtübertragung begründen[63] und damit mehr als bisher rechtfertigen muß[64], könnte auch auf die Kommissionskompetenzen bei Untätigkeit des Rates Einfluß haben.
Man könnte die Ansicht vertreten, daß in den Konfliktfällen eine Übertragungspflicht des Rates bestanden hat, der der Rat

---

59. Dies scheint gesetzessystematisch entgegen Bruha/Münch eher sinnvoll, da nun klar zwischen den Aufgaben des Rates (Art. 145) und denen der Kommission (Art. 155) unterschieden wird. Auch wenn diese ausdrückliche Formulierung wegen der weiten Auslegung von Art. 155 IV nicht notwendig war (Schmitt-v.Sydow S.65 ff), so entspricht sie doch dem System des Vertrages, der zwischen dem Unterabschnitt 2 "Der Rat" und dem Unterabschnitt 3 "Der Kommission" trennt.
60. Pescatore, Fn 50
61. Bruha/Münch, S.543; Schweitzer in: Grabitz, Art. 145, Rz 22; s.a. Ehlermann in: RMC 88,223
62. Schweitzer in: Grabitz, Art. 145, Rz 22
63. Glaesner in: EuR 86,146
64. Bruha/Münch, S. 543

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

nicht nachgekommen ist. Die Kommission übe dann bei Untätigkeit des Rates ihr sowieso zustehende Kompetenzen aus. Dem ist jedoch nicht zu folgen.

Vielmehr verlangt auch Art. 145 III wie früher Art. 155 IV einen ausdrücklichen Übertragungsakt, ohne den keine wirksamen Kompetenzen für die Kommission begründet werden. Dies wird insbesondere dadurch deutlich, daß Art. 145 III ausdrücklich einen Konkretisierungsbeschluß des Rates vorsieht. Dieser enthält wie oben beschrieben ein kompliziertes Ausschußverfahren.

Der Rat will sich (und soll es wohl auch können) in jedem Einzelfall das Gewicht seines Einflusses auf die abschließende Entscheidung vorbehalten.[65]

Dies mag dem eigentlichen Ziel des Art. 145 III nicht förderlich sein, der die Kommissionskompetenzen stärken wollte[66], entspricht jedoch dem Wortlaut des Art. 145 III.[67]

Kompetenzen der Kommission bei Untätigkeit des Rates gestützt auf Art. 145 III sind, ohne eine weitere Willenserklärung des Rates, nicht von dieser Vorschrift gedeckt.

Es muß dem Rat vorbehalten bleiben, zu entscheiden, wann und welche Durchführungsbefugnisse er übertragen will. Die Kommission kann lediglich darauf verwiesen werden, für die Nichtübertragung eine Begründung zu fordern[68].

---

65. Ehlermann in: RMC 88,233
66. Sedemund/Montag in:NJW 88,602; s.a. Klage des Europäischen Parlaments Abl. 87 C 321/4
67. Sedemund/Montag, Fn 65
68. Glaesner in: EuR 86,146

© The Author(s). European University Institute. Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

3. Art. 155 III 2. HS - Initiativ- und Vorschlagsrecht

Gemäß Art. 155 III 2. HS hat die Kommission Mitwirkungskompetenzen am Zustandekommen von Ratsentscheidungen.
Diese reichen von der Abgabe einer Empfehlung, eines Berichts oder einer Stellungnahme über die Anhörung der Kommission, bis zur Unterbreitung eines Vorschlags, der Grundlage der Ratsentscheidung ist.[69]
Fraglich ist, ob sich aus Art. 155 III 2. HS auch eigenständige Rechtsetzungskompetenzen ergeben können.
Das ist zu verneinen und wird schon beim Vorschlagsverfahren deutlich, daß nicht nur die häufigste und bedeutendste Mitwirkungsform ist[70], sondern zugleich auch gegenüber den anderen oben genannten Beteiligungsmöglichkeiten die meisten Einflußmöglichkeiten für die Kommission aufweist.
Beim Vorschlagsverfahren "beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission". Es ist durch folgende Merkmale zu charkterisieren:[71]

1. Vorschlag- bzw. Initiativmonopol der Kommission,
2. Begrenzte nachträgliche Änderungsbefugnis des Rates,
3. Endgültige Beschlußfassung durch denselben,

wobei die besondere Bedeutung auf der endgültigen Beschlußfassung des Rates liegt.
Art. 155 III 2. HS ist Ausdruck einer eindeutigen Grundsatzentscheidung des EWG-Vertrages. Mit ihm sollten keineswegs eigene Entscheidungsbefugnisse für die Kommission begründet

---

69. Schmidt-v.Sydow in: v.d.Groeben, Art. 155, Rz 22
70. S. Aufstellung bei Schmitt-v. Sydow, S.47 ff mit den Ergänzungen durch die EEA, ders. in: v.d.Groeben, Art. 155, Rz 22
71. Hummer in: Grabitz, Art. 155, Rz 39

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

werden.[72] Vielmehr sollte im Gegensatz zum EGKS-Vertrag die abschließende Entscheidungskompetenz beim Rat konzentriert und jede Überbetonung der überstaatlichen Kommission vermieden werden.[73]
Das System der Mitwirkungsbefugnisse nach Art. 155 III 2. HS gibt keine eigenen Entscheidungsbefugnisse für die Kommission. Es ist eher ein Argument gegen eine extensive Auslegung von Kommissionsbefugnissen.

4. Art. 155 I - Allgemeine Überwachungs- und Kontrollfunktion

4.1 Allgemeine Grundstruktur

Art. 155 I bestimmt, daß die Kommission "für die Anwendung des Vertrages, sowie der von den Organen auf Grund des Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen" hat.
Schlagwortartig wird die Rolle der Kommission als "Hüterin des Vertrages" umschrieben.[74]
Sie ist "Sachwalter", "Protector" und "Defensor" der Gemeinschaftsinteressen.[75]
Demgemäß hat sie sowohl die Anwendung des Vertrages und aller anderen Quellen des Primärrechts[76] zu kontrollieren, als auch alle sonstigen Akte der Gemeinschaftsorgane zu überwachen.[77]

---

72. Gilsdorf, S.94, der ergänzend darauf hinweist, daß durch den systematischen Verzicht des Rates auf Mehrheitsentscheidungen das Vorschlagsrecht entwertet wird. Die Vorschläge der Kommission seien zu Entwürfen eines Sachverständigengremiums "degradiert".
73. Schmitt-v. Sydow, S.45,46; s.a. Einleitung S.1 ff
74. für alle s. Schmitt-v.Sydow in: v.d.Groeben, Art.155, Rz 4
75. Ipsen, 14/21, S.361
76. Hummer in: Grabitz, Art.155, Rz 5; Smit, 155.05
77. Bzgl. der Formen der Kontrolle sei auf Schmitt-v.Sydow in: v.d.Groeben, Art. 155, Rz 7ff verwiesen.

© The Author(s). European University Institute. Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

4.2 Ausdrückliche Rechtsetzungskompetenzen in Art. 155 I

Soweit es um die Anwendung und Durchführung des Vertrages, sowie der vom Rat erlassenen Maßnahmen geht[78], kann zunächst eine aus Art. 155 I abgeleitete, allgemeine Rechtsetzungskompetenz nicht ausgeschlossen werden.[79]
Dies hat insofern besonderes Gewicht, als die Kompetenzen innerhalb von Art. 155 I nicht durch die sonst für Kompetenzzuweisungen übliche Bedingung, "nach Maßgabe des Vertrages", (s. Art. 155 III, 189, 145) eingeschränkt werden.[80]
Es wurde daher die Ansicht vertreten, daß Art. 155 I der Kommission ausdrückliche Kompetenzen zum Erlaß von Ausführungsverordnungen einräumt.[81] Solche wären auch für das vorliegend zu lösende Problem relevant.
So sieht Lamoureux in Art. 155 I eine (ausdrückliche) Rechtsgrundlage für ein Handeln der Kommission anstelle des untätigen Rates.[82]

4.2.1 Art. 155 I als Rechtsetzungsermächtigung

Eine Auslegung von Art. 155 I als Ermächtigungsnorm zum Erlaß von Durchführungsverordnungen wurde Ende der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre in der deutschsprachigen Literatur im wesentlichen auf eine rechtsvergleichende Analyse gestützt. Kraushaar machte geltend, daß im französischen und belgischen Verfassungsrecht aus Formulierungen, die mit Art. 155 I

---

78. Kompetenzen aus der Rolle der Kommission als Hüterin des Vertrages werden im Rahmen von implied-powers im nachfolgenden Abschnitt untersucht.
79. Rabe, S.102
80. Rabe, S.102
81. Kraushaar, S.726,730; Bärmann, S. 553,556;
82. Lamoureux in: RMC 84,222

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

vergleichbar seien, Ermächtigungen zum Erlaß von Ausführungsverordnungen abgeleitet werden[83]. Auch das italienische, deutsche und holländische Verfassungsrecht ständen Ausführungskompetenzen im Rahmen von Art.155 I nicht entgegen, soweit diese die Ausgangsnorm nur konkretisierten und nicht ergänzten[84].

Bärmann sah eine allgemeine Zuständigkeit der Organe (und hier insbesondere der Kommission) dort, wo das Tätigwerden der Verwirklichung der Grundsätze der Gemeinschaft dient. Bärmann schloß dies aus der allgemeinen Formulierung der Art. 145 und 155 .[85]

Neuerdings wird insbesondere wieder von Lamoureux hervorgehoben, daß unter den Begriff " d'application" des Art. 155 I im französischen Recht nicht nur Anwendung, sondern auch die innerstaatliche Durchführung von Gesetzen falle. Unter Bezugnahme auf Vedel trägt er vor, daß darunter alle die Maßnahmen fielen, die zur Sicherung und Aufrechterhaltung des öffentlichen Lebens erforderlich seien.[86]

4.2.2 Andere Auffasssungen

Einer solch extensiven Auslegung wurde jedoch von verschiedenen Seiten entgegengetreten.[87] Ihr stehen schwerwiegende Bedenken entgegen, zu deren ausführlicher Begründung auf Rabe verwiesen werden kann .[88]

Hervorgehoben werden sollen nur folgende Kritikpunkte:

---

83. Kraushaar, S.728 ff
84. Kraushaar, S.726ff
85. Bärmann, S.556
86. Lamoureux in: RMC 84,222
87. Rabe, S.102; Wohlfahrt, Art. 155, Rz 4; Schibel, S.1352; Everling in: "Die Rechtsetzungsakte...", S.54
88. Rabe, S. 102 ff

© The Author(s). European University Institute. Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Art. 155 I muß im Zusammenhang mit Art. 155 IV gelesen werden[89]. Eine weite Auslegung von Art. 155 I im Bereich "Anwendung von Gemeinschaftsrecht", die sich auf Ausführungsbefugnisse bezöge, würde die weiteren Vorschriften des Art. 155 (II-IV), insbesondere Art. 155 IV, erübrigen, die die Kommissionskompetenzen eindeutig eingrenzen.[90]
So sind außerhalb von Art. 155 IV schon keine weiteren Kompetenzdelegationen zulässig.[91] Für eine allgemeine Durchführungskompetenz ohne Delegation bleibt dann erst Recht kein Raum. Schindler legt ferner überzeugend dar, daß eine weit ausgedehnte Interpretation des Begriffes "Anwendung" nicht durch die anderen Vertragstexte (z.B. den niederländischen oder italienischen) gerechtfertigt ist.[92] Er verweist auf Cartou, der auch, ausgehend vom französischen Vertragstext, Art.155 I nicht als ausdrückliche Ermächtigungsgrundlage zum Erlaß von Durchführungsanordnungen ansieht.[93]

4.2.3 Ergebnis

Art. 155 I muß von seiner Grundstruktur her als Programmsatz angesehen werden, der durch die nachfolgenden Absätze konkretisiert wird. Ausdrückliche Rechtsetzungskompetenzen lassen sich aus Art. 155 I nicht herleiten.

---

90. Möller S.68
91. s.u.a. Hummer in: Grabitz, Art. 155, Rz 46
92. Schindler, S. 80, Fn 55-59
93. Schindler, S.80, Fn 59; Cartou, S.94 u. 97

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

II Ungeschriebene Rechtsetzungskompetenzen

1.Vorbemerkung

"..., the concept of implied powers is not to be rejected out of hand and without consideration of the particular circumstances in which the Commission may need to act in order to further the Treaty`s goals."

Im Anschluß an das sogenannte Fischereiurteil[1] wurde, nicht nur in der hier zitierten Kommentierung von Smit[2], die Konzeption von implied powers für die Kommission im Rahmen ihrer Rolle als "Hüterin" der Gemeinschaftsverträge und als "Sachwalter" des gemeinsamen Interesses zur Begründung von Rechtsetzungskompetenzen für die Kommission bejaht.[3]
Für den Bereich der Agrarpreisfestsetzungen wurden solche vielmehr auch in den Editorial Comments des Common Market Law Reviews[4] bestätigt.
Die Kommission selbst erklärte unter ausdrücklicher Bezugnahme auf das genannte Urteil, gestützt auf Art. 155, ihre, dem Rat unterbreiteten, von diesem aber noch nicht angenommenen Vorschläge über die zulässige Gesamtfangmenge im Fischereiwesen für verbindlich.[5]

---

1. RS 804/79 ; s. Einleitung, S.5
2. Smit, 155.10
3. Gilsdorf, S.102; s.a. Ehlermann, der vor Erlaß des Urteils davon ausgeht, daß der Gerichtshof ungeschriebene Kompetenzen der Kommission billigen wird (in: EuR 81,335,360ff)
4. CMLR 81,267 ff: "Inactivity of the Council - Implied Powers for the Commission"
"After the judgement of the Fisheries Case it would be astonishing if the Court did not recognize the existence of such a power." (S.268)
5. Erklärung der Kommission v. 27.7.1981, Abl. C 224/1

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

Ebenso wurde die Entscheidung der Kommission zur Festsetzung der Agrarpreise (Bereich Hartweizen) v. 28.6.1985 ausdrücklich auf Art. 155 gegründet.[6]

Nachfolgend soll daher, ausgehend von der Rechtsprechung des EuGH, untersucht werden, wieweit sich im Wege einer ergänzenden Vertragsauslegung[7] ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen für die Kommission herleiten lassen.

Dies erfolgt in mehreren Schritten:
Nach einer knappen Darstellung der wichtigsten Entscheidungen in diesem Bereich (Abschnitt 2.1-2.3) soll die Frage beantwortet werden, in welchem Umfang die Rechtsprechung tatsächlich der Kommission Befugnisse zuerkennt und in welchem Rahmen Verallgemeinerungen vorgenommen werden können (Abschnitt 2.4). Im Anschluß daran erfolgt eine Untersuchung der möglichen Rechtsgrundlagen (Abschnitt 3).

---

6. Abl. 1985 L 169/94
7. Für eine Auseinandersetzung mit den auf verschiedenen dogmatischen Grundpositionen beruhenden unterschiedlichen Auslegungsmethoden ist in dieser Untersuchung kein Raum. Diesbzgl. muß auf die umfangreiche Literatur verwiesen werden (s. Bleckmann, Albert: Teleologie und dynamische Auslegung in: EuR 1979,289; Zuleeg, Manfred: Auslegung des europäischen Gemeinschaftsrecht in: EuR 1969,97; Ipsen, S.199 ff; Bernhard: Zur Auslegung des Europäischen Gemeinschaftsrecht in: Europäische Gerichtsbarkeit und Verfassungsgerichtsbarkeit, Festschrift für Kutscher, Baden-Baden, 1981, S.17 ff).
Insbesondere soll hier nicht die Notwendigkeit einer teleologischen, die Integration und Weiterentwicklung der Gemeinschaft fördernde Interpretation der Verträge in Frage gestellt werden. Im Verlauf sind jedoch die Grenzen einer entwicklungsbezogenen, funktionalen Auslegung aufzuzeigen.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

2.Die Rechtsprechung des EuGH

2.1 RS 804/79 (Fischerei I)[8]

Zum Sachverhalt

In dem bereits in der Einleitung (S.5) kurz zitierten Fall hatte der Gerichtshof über die Wirksamkeit von Verordnungen zu entscheiden, die das Königreich Großbritannien auf dem Gebiet der Seefischerei (bzgl. Anlandemengen, Maschenweite der Netze etc.) erlassen hatte.[9]
Im Rahmen einer Vertragsverletzungsklage gemäß Art. 169 machte die Kommission, beschränkt auf die hier relevanten Argumente geltend, daß die Zuständigkeit zum Erlaß derartiger Maßnahmen nach Ablauf der in Art. 102 der Beitrittsakte[10] vorgesehenen Übergangszeit allein bei der Gemeinschaft gelegen habe und einzelstaatliche Maßnahmen ohne die Zustimmung der Kommission nicht wirksam gewesen seien.
Was den Sachverhalt und den Vortrag der Parteien betrifft, kann im wesentlichen auf die zusammenfassende Darstellung bei Schwarze verwiesen werden.[11]

---

8. Slg. 1981,1045 ff
9. Im Einzelnen handelte es sich um folgende Verordnungen: Fishing Nets Order 1979; Immature Sea Fish Order 1979; Statutory Instrument No 741,742,743; Immature Nephrops Order 1979; Nephrops Tales (Landing Restrictions) Order 1979; Seafish (Minimun Size) Order 1979; Northern Ireland Amendment Order 1979; Statutory Rules of Northern Ireland No 235
10. Hierbei handelt es sich um die dem Beitrittsvertrag v. 22.1.1972 btr. den Beitritt Großbtitanniens, Dänemarks und Irlands angefügte Akte, die in den Art. 98-103 Bestimmungen über die Fischerei vorsieht.
11. Schwarze in: EuR 82,133 ff

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository. © The Author(s). European University Institute.

Hier sollen nur einige, m.E. für das Verständnis und die Interpretation der Urteilsgründe erforderliche Feststellungen zur Verordnungslage vor Erlaß der britischen Regelungen wiederholt werden:

Zur Durchführung der Art. 42 und 43 des EWG-Vertrages hatte der Rat bereits 1970 eine erste Verordnung über die gemeinsame Strukturpolitik in der Fischereiwirtschaft[12], sowie eine Verordnung Über die gemeinsame Marktoganisation für Fischereierzeugnisse [13] erlassen, denen 1976 zwei weitere Verordnungen folgten.[14]
In Art. 102 des bereits erwähnten Beitrittsvertrages wurde vereinbart, daß der Rat auf Vorschlag der Kommission, spätestens nach dem 6. Jahr des Beitritts, die endgültigen Voraussetzungen in diesem Sektor festlegen sollte. Die Übergangszeit endete damit am 31.12.1978.[15]
Im Anhang der sogenannten "Haager Entschließung" des Rates[16] wurden 1976 einzelstaatliche Maßnahmen grundsätzlich verboten. Beim Nichtvorliegen rechtzeitiger Gemeinschaftsmaßnahmen seien einzelstaatliche Maßnahmen nur unter zwei Bedingungen zulässig:

1. Sie dürften keine Diskriminierung enthalten.
2. Die Kommission sei vor Erlaß zu konsultieren, und die Mitgliedstaaten sollten sich um Billigung durch die Kommission bemühen.

Mit seiner Erklärung vom 31.1.1978[17] bestätigte der Rat später

---

12. Nr.2141/70 Abl. L 236/1
13. Nr.2142/70 Abl. L 236/5
14. Nr. 100/76 und Nr. 101/76 Abl L 20 1-19 , die die vorherigen aufhoben.
15. S. RS 155/78-204/78 Slg. 79,2345
16. S. S.1050 des Urteils RS 804/79
17. Abl. 1978 C 154/5

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

ausdrücklich die Auffassung der Kommission, nach der nur solche einzelstaatlichen Maßnahmen nach Ablauf der Übergangszeit wirksam seien, zu denen die Kommission ihre Zustimmung erteilt habe.
Zu endgültigen Gemeinschaftsmaßnahmen kam es auf Grund der Untätigkeit des Rates nicht.
Ende 1978 und im Verlauf des Jahres 1979 kam es lediglich zu vorübergehenden, befristeten Maßnahmen des Rates.[18]
Auf dem Hintergrund der vorgenannten Beschlüsse ,insbesondere der Erklärung vom 31.1.1978 [19], kündigte Großbritannien bereits im März 1979 eigene Maßnahmen an. Über diese trat sie in umfangreichen Schriftwechsel und Konsultationen mit der Kommission, erhielt jedoch keine Billigung der Regelungen. Am 1.7.1979 setzte Großbritannien die streitbefangenen Verordnungen[20] in Kraft.

Zu den Entscheidungsgründen

Der EuGH hat, den Anträgen der Kommission folgend, die Maßnahmen Großbritanniens für unwirksam erklärt. Das Urteil ist auf folgende wesentliche Kernaussagen gestützt[21]:
Zum einen liege die Zuständigkeit im Fischereisektor seit dem Ablauf der Übergangszeit vollständig und endgültig bei der Gemeinschaft. Anstelle einzelstaatlichen Rechts habe nur noch Gemeinschaftsrecht zu gelten.[22]

---

18. z.B. Beschluß des Rates v. 9.4.1979, Nr. 183/79, Abl. L 93/40
Beschluß des Rates v. 25.6.1979, Nr. 590/79, Abl. L 161/46
19. Fn 17, S.37
20. Fn 9, S.36
21. S.ausführlicher Schwarze in: EuR 82,131 ff
22. S. Urteil S. 1072,1073

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

In der Untätigkeit des Rates könne keine Rückübertragung gesehen werden.[23] Vielmehr blieben auf Grund der Untätigkeit zunächst die alten, abgelaufenen Regelungen aufrecht erhalten. Diese Grundsätze schlössen nach Ansicht des Gerichts jedoch nicht jegliche mitgliedstaatliche Regelungen aus. Diese seien vielmehr bei Veränderung der relevanten Faktoren aus sicherheitspolitischen Gründen durchaus möglich. Sie dürften jedoch keine neue Erhaltungspolitik darstellen.[24]
Auf Grund der Strukturprinzipien des Vertrages , insbesondere unter Beachtung der wesentlichen Gleichgewichtsverhältnisse, dürften die Mitgliedstaaten als Sachwalter des gemeinsamen Interesses vorgehen, wobei sie jedoch auf Grund von Art. 5 zur Abstimmung der Maßnahmen mit der Kommission verpflichtet seien.[25] Da es zu einer solchen ausreichenden Abstimmung zwischen Kommission und Großbritannien nicht gekommen sei, erklärte der Gerichtshof die Verordnungen für unwirksam.

2.3 RS 84/81 (Staple Dairy)[26]

War es im Fischereifall lediglich um das Recht der Kommission gegangen, konsultiert und um Zustimmung gebeten zu werden, so hatte der EuGH hier erstmalig über von der Kommission anstelle des untätigen Rates selbständig erlassene Verordnungen zu entscheiden.

---

23. Urteil S. 1073
24. Urteil S. 1073,1074
25. Urteil S.1074
26. Slg. 1982, S. 1763 ff

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Zum Sachverhalt:

Der bereits kurz in der Einleitung (S.5) umrissene Sachverhalt soll, unter Außerachtlassung für diese Arbeit unbedeutender Details, wie folgt zusammengefaßt werden:
Im Jahr 1980 führte die Kommission mit zwei Verordnungen[27] positive Währungsausgleichsbeträge für Großbritannien im Milchsektor ein, bzw. hob diese mit der zweiten Verordnung auf Grund des Wertverlustes des Pfund Sterling auf, nachdem die ursprüngliche Regelung des Rates[28] am 31.3.1980 ausgelaufen war.
Dem Rat gelang es erst am 26.4.1980 eine eigene Regelung zu erlassen[29], so daß für die Zeit v. 1.-26.4.1980 die Kommissionsverordnung Grundlage der Festsetzung der entsprechenden Beträge war.
Die vom Rat am 26.4.1980 erlassene Verordnung[30] war jedoch auf den 1.4.1980 zurück datiert.

Zu den Entscheidungsgründen:

Der EuGH, der im Rahmen eines Vorlagebeschlusses über die Wirksamkeit der in der Zeit v. 1.-26.4.1980 für die Festsetzung der Ausgleichsbeträge geltenden Rechtsgrundlagen

---

27. Verordnung der Kommission v. 2.4.1980, Nr. 846/80, Abl. L 91/1; sowie v. 18.4.1980, Nr. 967/80, Abl. L 103/1
28. Verordnung des Rates Nr.652/79, Abl. L 114/4; Nr.1264/79, Abl.L 161/1,
29. Verordnung des Rates Nr. 1011/80, Abl. L 108/3
30. ebenda

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

zu entscheiden hatte[31], ließ die Verordnungen der Kommission weitestgehend außer Betracht.
Er erklärte lediglich die Rückwirkung der Ratsentscheidung für zulässig.[32]
Die Verordnungen der Kommission waren für die Entscheidung nur insoweit bedeutsam, als durch sie (wegen des erklärten Vorbehalts späterer Ratsentscheidungen) kein positives Vertrauen geschaffen worden sei, das durch die spätere, rückwirkende Verordnung hätte verletzt werden können.[33]

2.3 RS 332/85[34] (Fischerei II)

Zum Sachverhalt:

Die Entscheidung erging wie das Urteil in der RS 804/79 im Bereich der Fischereipolitik.
Was den rechtlichen Hintergrund in diesem Sektor betrifft,

---

31. Der Rechtsstreit war beim High Court of Justice anhängig. Die Firma Staple Dairy Products Limited stritt gegen den Intervention Board for Agricultural Produce, der für die Auszahlung der von der Gemeinschaft im Agrarbereich gewährten Beträge zuständig ist, über die Höhe der zu leistenden Zahlungen. Der High Court legte die Entscheidung gemäß Art. 177 dem EuGH vor. Zur Begründung des Vorlagebeschlusses s. S. 1775 ff des Urteils (Fn 26).
32. S.1776 des Urteils
33. S.1778 des Urteils
34. Urteil des EuGH v. 15.12.1987 (noch unveröffentlicht). Die RS wurde teilweise zusammen verhandelt mit den RS 325/85; 326/85; 336/85; 346/85; 348/85; 237/86; 239/86, denen im wesentlichen ähnliche Sachverhalte zu Grunde lagen (s. gemeinsamer Schlußantrag von Generalanwalt José Luis Vilaça). Allerdings bezogen sich die beiden letzt genannten Fälle auf das Haushaltsjahr 1982.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

kann auf die Ausführungen S. 36 ff verwiesen werden.[35] Ergänzend ist zu bemerken:
Auch das Jahr 1981 war dadurch gekennzeichnet, daß der Rat keine Maßnahmen zur Erhaltung der Meeresschätze ergriffen hatte.
Zwar hatte er auf seiner Sitzung v. 15.-17.12.1980 zu Protokoll gegeben, daß die Mitgliedstaaten ihre Fischereitätigkeit im Rahmen der im Vorschlag der Kommission festgelegten, zulässigen Gesamtfangmengen ausüben sollten.[36] Eine Billigung der Kommissionsentwürfe erfolgte jedoch zu keiner Zeit.[37] Mit ihrer Erklärung v. 27.7.1981[38] erklärte die Kommission ihre zuletzt unterbreiteten Vorschläge für rechtlich verbindlich.[39] Gegenstand der Entscheidung war nun die Weigerung der Kommission[40], für das Haushaltsjahr 1981 von der Bundesrepublik finanzierte Erstattungen, betreffend die Ausfuhr von Makrelen in dritte Länder, zur Gemeinschaftsfinanzierung zuzulassen.
Die Kommission hatte die Zahlungsverweigerung damit begründet, daß die von ihr für den gleichen Zeitraum festgesetzte Gesamtfangmenge überschritten worden sei. Die Bundesrepublik beantragte die Entscheidung der Kommission aufzuheben. Das Gericht hatte daher zu prüfen, ob es für das Jahr 1981 wirksame Gemeinschaftsvorschriften gab, die die Fischfänge einschränkten.

---

35. S. 2. Kapitel II 1
36. S. Rz 14 des Urteils
37. Der Juristische Dienst des Rates und mehrere Mitgliedstaaten widersprachen vielmehr ausdrücklich der Erklärung der Kommission (Fn 36). S. Protokoll der Sitzung des Rates PVI Conc. 37 Fischerei 197: 8682/81 S.8+9
38. Abl.1981 C 224/1
39. S. hierzu auch Erklärung des Parlaments v. 17.9.1981, Abl. C 260/1
40. Entscheidung der Kommission v. 28.8.1985, Nr. 453/85

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository. © The Author(s). European University Institute.

Zu den Entscheidungsgründen:

Der Klage wurde stattgegeben.
Das Gericht stellte fest, daß einseitig von der Kommission vorgelegte Vorschläge nicht als Gemeinschaftsvorschriften angesehen werden können.[41]
Für den Fall der Untätigkeit des Rates könnten entsprechende Maßnahmen nur in einem Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft zustandekommen, zu dem es im vorliegenden Fall nicht gekommen sei.[42]
Im übrigen seien die Kommissionsverordnungen als Rechtsakte der Gemeinschaft nicht eindeutig und ihre Anwendung für die Betroffenen unvorhersehbar gewesen, so daß das Gebot der Rechtssicherheit verletzt sei.[43] [44]

2.4 Die Urteile im Lichte der Fallgruppen - Grenzen der Rechtsprechung

Wurden, wie oben[45] beschrieben, Kommissionskompetenzen im Bereich der Legislative auch mit einem Hinweis auf die Rechtsprechung des EuGH begründet, so gilt es hier zunächst, die Reichweite der von der Rechtsprechung bestätigten Zuständigkeiten im Licht der in der Einleitung entwickelten Systematisierung zu analysieren.

---

41. Rz 22 des Urteils
42. Rz 21 u. 22 des Urteils
43. Rz 23 des Urteils
44. Auch die anderen Fälle (Fn 34 S.41) wurden mit der gleichen Begründung entschieden.
45. S.34 ff

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Die skizzierten Entscheidungen des Gerichtshofs betrafen nur einen Teil der im Kapitel 1 aufgezeigten, möglichen Formen, in denen die Kommission bei Untätigkeit des Rates tätig werden kann. Der Gerichtshof hatte auf den ersten Blick weder über die Wirksamkeit des ausdrücklichen Erlasses endgültiger, neuer Regelungen, wie die Agrarpreisfestsetzungen von 1985 (Fallgruppe 2.4 S.11) , noch über die rechtliche Bedeutung einer, von der Kommission neu entwickelten Politik (Fallgruppe 2.5 S.11) zu entscheiden.[46] Gegenstand der RS 804/79 war vielmehr die Frage, ob und wieweit die Kommission an mitgliedstaatlichen Einzelmaßnahmen beteiligt werden muß (Fallgruppe 2.1 S.10). Schwerpunktmäßig stand hier die Wirksamkeit einzelstaatlicher Maßnahmen zur Diskussion. Im Staple-Dairy-Fall ging es um die Gültigkeit von vorübergehenden,bzw. bis zu einer endgültigen Entscheidung des Rates vorbehaltlichen Maßnahmen der Kommission (Fallgruppe 2.3 S.11). Die in der RS 332/85 zu Grunde liegende Kommissionsentscheidung, nämlich die Verbindlichkeitserklärung ihrer neuen Vorschläge im Fischereisektor, läßt sich zunächst nicht unter eine der Fallgruppen einordnen. Auf den ersten Blick scheidet diese Entscheidung als Festsetzung neuer Regelungen aus, da es sich lediglich um eine im Amtsblatt C (Communications-Communicatio) veröffentlichte Erklärung handelt, in dem im Gegensatz zum Amtsblatt L (Lois-Legatio) für veröffentlichungsbedürftige Rechtsakte, nur sonstige Mitteilungen und Bekanntmachungen publiziert werden.[47] Letztlich hatte das Gericht jedoch über die rechtliche Wirksamkeit der Kommissionsvorschläge als verbindliche Rechts-

---

46. S. hierzu nur die Untätigkeitsklage des Parlaments im Bereich der Verkehrspolitik, Fn 15, S.3
47. Beutler-Bieber-Pipkorn-Streil, S.25; Ipsen, 1/34, S.40

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

akte zu entscheiden. Die Vorschläge enthielten auch neue Festsetzungen (zulässige Gesamtfangmenge für Makrelen). Die Entscheidung ist daher unter die Fallgruppe 2.4 (S.11) zu subsumieren und gibt Aufschluß darüber, in wieweit auch ausdrücklichen neuen Regelungen Wirksamkeit zuerkannt werden kann.

Die Entscheidungen des Gerichtshofes zu den legislativen Kommissionskompetenzen sind nicht zahlreich, spiegeln jedoch eine klare und in sich schlüssige Auffassung des EuGH zur Ausdehnung von Kommissionszuständigkeiten wider. Auf der untersten Ebene, nämlich da, wo es mitgliedstaatliche Maßnahmen gibt, erkennt der EuGH ein Recht der Kommission an, im Verlauf des Entscheidungsprozesses konsultiert und in diesen einbezogen zu werden. Das Gericht schließt damit einerseits einzelstaatliche Maßnahmen nicht aus. Die Mitgliedstaaten sind vielmehr berechtigt, als Sachwalter des gemeinsamen Interesses tätig zu werden.[48] Die Maßnahmen Großbritanniens werden nicht deshalb für unwirksam erklärt, weil es Aufgabe der Kommission gewesen wäre, entsprechende Regelungen zu erlassen. Begründung ist vielmehr, daß es an einer ausreichenden Beteiligung der Kommission gemangelt habe. Andererseits rechtfertigt das Urteil keinesfalls die Prognose der Editorial Comments[49], daß der Kommission damit implied powers im Rahmen von Art. 155 zugestanden werden.[50] Ungeschriebene Geschäftsführungsbefugnisse werden der Kommission im Rahmen dieses Urteils nicht eingeräumt[51], standen in diesem Fall aber auch nicht zur Entscheidung. Erst in der RS 84/81 hatte das Gericht erstmals Gelegenheit die

48. Slg. 81,S.1075,1076
49. s.Fn 3, S.34
50. Schwarze in: EuR 82,133,147
51. ebenda

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Wirksamkeit von Verordnungen der Kommission zu prüfen , die in den ursprünglichen Entscheidungsbereich des Rates fielen. Der EuGH hat dies jedoch (bewußt ?) umgangen. Er beschäftigte sich lediglich mit der Rückwirkung der späteren Ratsentscheidung, die er für zulässig erklärte. Damit ließ er offen, ob vorbehaltlich ergangene Kommissionsmaßnahmen rechtliche Gültigkeit haben. Allerdings hat der EuGH hier eine Lösungsmöglichkeit für derartige Konflikte aufgezeigt, auf deren Problemlösungskapazität noch zurückzukommen sein wird, nämlich rückwirkende Ratsentscheidungen und damit nachträgliche Genehmigung vorläufig ergangener Kommissionsentscheidungen.

Mit der Entscheidung in der RS 332/85 standen zum ersten Mal "verbindliche" Kommissionsentscheidungen für den untätigen Rat zur Diskussion. Der Gerichtshof hat in dieser Entscheidung ausdrücklich auf die RS 804/79 Bezug genommen und wiederholt, daß es im Falle der Ratsuntätigkeit zu einem Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zu kommen hat. Nur diejenigen Maßnahmen, die aus einem solcher Art abgestimmten Prozeß hervorgingen, könnten rechtliche Verbindlichkeit erlangen. Einseitige Verbindlichkeitserklärungen der Kommission entfalteten keine Rechtswirkungen. Der Gerichtshof läßt in der Entscheidung die Frage offen, ob auch die Kommission im Rahmen eines abgestimmten Vorgehens rechtlich verbindliche Maßnahmen erlassen kann, oder ob dies, wie in der RS 804/79 formuliert, (nur) die Mitgliedstaaten als Sachwalter tun können. Ferner wird auch nicht der Umfang und die Form des abgestimmten Vorgehens näher umschrieben. Es bleibt offen, ob die Kommission ihre Zustimmung erteilen muß, wenn der Mitgliedstaat gemeinschaftstreue Regelungen erläßt, oder ob der Kommission vor Erlaß nur genügend Zeit zur Prüfung der Vorhaben eingeräumt werden muß. Die Linie des Gerichthofes ist jedoch insoweit klar, daß die Kommission keine eigenen,

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

selbständigen Rechtssetzungsbefugnisse außer den vertraglich Vorgesehenen besitzt.

Ergebnis:

Zurückkommend auf die Fallgruppen ist festzuhalten, daß der EuGH auf der untersten Stufe (2.1 S.10) Beteiligungsrechte anerkannt hat, die Befugnis zum Erlaß selbständiger Maßnahmen für die Kommission (2.4 S. 11) jedoch verneint hat. Damit ist auch die Entwicklung neuer Politiken durch die Kommission, als die noch weiter reichende Kompetenz, nach der Rechtsprechung ausgeschlossen. Es muß also denen widersprochen werden, die in der Rechtsprechung des EuGH, insbesondere in der RS 804/79 eine generelle Bestätigung für Rechtsetzungskompetenzen für die Kommission gesehen haben.[52] Die Rechtsprechung ist vielmehr als ausgesprochen restriktiv zu beurteilen.
Offen bleibt im System der Rechtsprechung nicht nur die Form des Konsultationsprozesses und die Frage, ob auch die Kommission, nach Absprache mit den Mitgliedstaaten, tätig werden kann, sondern insbesondere auch, ob die Verlängerung bestehender Regelungen (Fallgruppe 2.2) und der Erlaß aufschiebend bedingter , vorbehaltlicher Maßnahmen (Fallgruppe 2.3) durch die Kommission zulässig ist. Dies wird im folgenden mit Blick auf die rechtliche Begründung der Kompetenzen zu klären sein.

---

52. s. S.34 ff

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

3. Rechtsgrundlagen für ungeschriebene Befugnisse

Ausgehend von der Rechtsprechung ist nun zu fragen, inwieweit sich ungeschriebene Gesetzgebungskompetenzen aus dem EWG-Vertrag herleiten lassen. In der RS 804/79 wurden die Beteiligungsrechte der Kommission auf verschiedenste Weise begründet. Zum einen werden Art. 5, 7 und 155, sowie die Strukturprinzipien des Vertrages genannt, zum anderen wird die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft geltend gemacht oder auf Besonderheiten des Falles Bezug genommen. Neben der Frage nach implied-powers sollen diese Argumente den Ausgangspunkt der Analyse bilden, wobei insbesondere zu fragen ist, ob diese auch weitergehende Kompetenzen rechtfertigen.

3.1 Auslegung von Art. 155 I nach dem Grundsatz der "implied-powers-Doktrin"

Nach den bereits dargelegten Grundsätzen (s.S.17) der implied-powers-Doktrin als besondere Auslegungsmethode, die auch im Gemeinschaftsrecht Anwendung findet, ist zu prüfen, ob es sich bei Art. 155 I um eine ausdrückliche Kompetenznorm handelt, zu deren zweckmäßiger und vernünftiger Anwendung auch der Erlaß von Rechtsnormen im "Notstandsfalle" erforderlich ist. Implied-powers können damit nur unter zwei Voraussetzungen bejaht werden:

1. Es muß sich bei Art. 155 I um eine ausdrückliche Kompetenznorm handeln.
2. Der Erlaß von Rechtsnormen bei Untätigkeit des Rates muß dem Sinn und Zweck von Art. 155 I dienen.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Art. 155 I enthält die Aufgabe der Kommission, für die Interessen der Gemeinschaft Sorge zu tragen.[53]
Unbestreitbar stellt der Versuch der Kommission, ein rechtliches Vakuum zu überbrücken und (gemeinschaftstreue) Maßnahmen zu erlassen, eine vernünftige und zweckmäßige Verwirklichung ihrer Rolle als "Hüterin der Verträge" dar. Letztlich wäre die Kommission aus der Sicht der Gemeinschaft ganz allgemein als Gemeinschaftsgesetzgeber, frei von nationalen Zwängen, für Interesse und Fortentwicklung der Gemeinschaft förderlicher. Soweit in der Literatur Vernunft und Zweckdienlichkeit von implied powers für die Kommission im Rahmen von Art. 155 I bestätigt werden[54], kann der Interpretation nicht widersprochen werden.
Die Verfechter von implied powers übersehen jedoch die erste Voraussetzung: Evt. implizierte Kompetenzen müssen im Zusammenhang mit einer ausdrücklich zugewiesenen Rechtsetzungskompetenz stehen. Bei Art. 155 I muß es sich um eine Kompetenznorm in diesem Sinne handeln. Im Gegensatz zu der hier vertretenen engen Auffassung wurde der Begriff der implied powers zwar in der Rechtsprechung des EuGH nie deutlich von einer vorgenannten Bestimmung abhängig gemacht[55], es würde aber zu einer Aufweichung der sowieso nicht ganz klar umrissenen Doktrin führen, wollte man auch auf den Bezug zur Ausgangsvorschrift verzichten.
Art. 155 I stellt, wie bereits gezeigt (S.30,31ff), keine solche Ermächtigungsnorm dar. Ausdrückliche Gesetzgebungskompetenzen lassen sich nicht aus Art. 155 I herleiten. Damit

---

53. s.ausführlicher S.30 ff
54. S. Fn 2-6, S.34 ff
55. Tizzano in: Kommission (Hrsg) "Dreißig Jahre Gemeinschaftsrecht" (S.33), mwN zu Fällen, in denen der Gerichtshof auf die Grundsätze der implied powers Bezug genommen hat.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

scheidet er auch als Grundlage für implied powers aus. In der deutschprachigen Literatur wird daher zurecht immer nur von "ungeschriebenen" Befugnissen, statt von implied powers gesprochen.[56]

Daß der EuGH ebenfalls die Theorie der implied powers nicht mehr als Problemlösung für gemeinschaftsrechtliche Kompetenzprobleme betrachtet, wird daran ersichtlich, daß er in keiner Entscheidung zu den Untätigkeitsfällen (auch nicht in der Rs 804/79 , die von der Literatur diesbzgl. zitiert wird) auf diese Auslegungsmethode zurückgreift. Vielmehr findet sich in neueren Entscheidungen generell keine Anwendung von dieser Methode.[57] Der EuGH hat zwischenzeitlich vielmehr eigene, den Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts eher gerecht werdende Auslegungsmethoden (wie z.B. den Grundsatz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaften) entwickelt, die im Folgenden Berücksichtigung finden.

Für implied powers im weiten Sinne, ohne Bezug auf die Ausgangsnorm, ist daneben kein Raum.[58]

---

56. s.z.B. Schwarze in: EuR 81, 133 ff
57. Tizzano, Fn 55; Hummer, Institutionelles Gleichgewicht,S.476; a.A. Grabitz,Art.189,Rz 10 ,der in der Rspr. zur Außenkompetenz der Gemeinschaft eine Bestätigung der implied powers sieht.
58. A.A. Grabitz, Art. 189,Rz 9

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

3.2 Auslegung von Art. 155 I nach dem Grundsatz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft

3.2.1 Begriff und Bedeutung des Grundsatzes

Schwarze bezeichnet, nicht nur im Zusammenhang mit ungeschriebenen Kommissionskompetenzen, die Wahrung der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaften als ein übergeordnetes Verfassungsprinzip [59]. Auch der Gerichtshof formuliert im Fischereifall[60] wie folgt: " (die) Strukturprinzipien verlangen, daß die Gemeinschaft unter allen Umständen imstande bleibt, ihren Verantwortlichkeiten ... nachzukommen. "
Zu Beginn stellt sich daher die Frage, ob es sich beim Grundsatz der Funktionsfähigkeit um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz[61] oder um eine bloße Auslegungsmaxime handelt. Ersteres würde bedeuten, daß er eine unmittelbare Rechtsquelle darstellte, letzteres würde eine Rechtsgrundlage im Vertrag voraussetzen.
Das Prinzip der Funktionsfähigkeit wurde im wesentlichen von Ipsen zur Begründung des Vorranges des Gemeinschaftsrechts entwickelt.[62] Er beschreibt es als Prinzip, "das die Existenz der Gemeinschaften als solcher und ihre Wirksamkeit sichert als unter den Mitgliedstaaten unbestreitbare Minimalwirkung ihres integrierenden Gesamtaktes zur Erreichung der Gemeinschaft".[63] Ipsen selbst sieht es als für die Auslegung tragendes Rechtsprinzip.[64] Damit ist es zugleich Leitsatz und

---

59. Schwarze in: Die Befugnis, S.189
60. Rs 804/79, Slg. 1981, S.1045,1074
61. s. Pechstein, S.118
62. Ipsen, 10/40-41, S.280 ff
63. Ipsen, 8/30, S.200
64. Ipsen, 8/30, S.200

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Auslegungsregel. Seine wesentliche Bedeutung hat es jedoch als Auslegungsregel.[65] Ebenso wie die Lehre von den implied powers ist es als ein Unterfall der teleologischen Methode zu betrachten[66] und soll in diesem Sinne hier Berücksichtigung finden.[67] Es kommt daher nicht nur auf System und Geist des Vertrages an (hier: Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft), sondern auch auf Sinn, Zweck und Wortlaut des jeweils auszulegenden Artikels. Ähnlich wie bei den implied powers muß noch ein Bezug zum konkreten Rechtssatz vorhanden sein. Allerdings werden an die Norm weniger hohe Anforderungen zu stellen sein, als es bei den implied powers in dieser Arbeit verlangt wurde. Die Lehre von der Funktionsfähigkeit ist weiter und verlangt bei der ergänzenden Auslegung zur Begründung neuer Kompetenzen nicht bereits eine ausdrückliche Kompetenzzuweisung im Rahmen der Ausgangsnorm.[68]
Die konkrete Prüfungsfrage lautet also wie folgt:
Lassen sich die Befugnisse der Kommission gemäß Art. 155 I im Falle der Untätigkeit des Rates , um daß ordnungsgemäße Funktionieren der Gemeinschaft zu gewährleisten, zum Erlaß verbindlicher Rechtsakte erweitern , bzw. innnerhalb welcher Grenzen hat sich eine solche Erweiterung zu halten?[69]

---

65. Ipsen, 10/40, S.280
66. Hummer, S. 201
67. Zur Bedeutung als materieller Rechtssatz s. Ipsen, 10/41, S. 280 ff
68. Ipsen sieht die herkömmlicherweise als Ausdruck der implied-powers-Doktrin zitierte Formulierung der Rspr. "ohne welche sie nicht sinnvoll und vernünftig angewendet werden können" als Bestätigung des Prinzips der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft. Damit bestätigt er auch, daß das Erfordernis der engen Anbindung an die Norm als konkrete Kompetenzzuweisung entfallen kann, da dies von der Rspr. nicht gefordert wurde, (10/40, S.280, Fn 57).
69. S.a. den Antrag des Generalanwalts in der RS 332/85, (noch nicht veröffentlicht), Rz 38

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

3.2.2 Umfang der vom Postulat der Funktionsfähigkeit erfassten Maßnahmen

Soweit es um die Bejahung der Frage geht, ob der Erlaß von Regelungen im Fall der Untätigkeit des Rates durch die Kommission die Gemeinschaftsinteressen i.S.v. Art. 155 I wahrt, kann auf die Ausführungen zu den implied powers (S.49) verwiesen werden.
Da eine extensive Auslegung dieser Norm, die prinzipiell keine Rechtsetzungskompetenzen enthält, jedoch nicht allein durch die bloße Wahrung des gemeinschaftlichen Interesses gerechtfertigt ist, vielmehr nur dann zulässig ist, wenn sie für die Funktionfähigkeit erforderlich ist, ist konkret zu fragen, welche Maßnahmen geboten sind, damit die Gemeinschaft ihren Verantwortlichkeiten nachkommen kann.

Auf der ersten Stufe wären Beteiligungsrechte zu prüfen, wie sie der Gerichtshof im Fischereifall[70] anerkannt hat. Fraglich ist, ob die Tatsache, daß die Mitgliedstaaten vor Erlaß einzelstaatlicher Maßnahmen die Billigung der Kommission einzuholen haben, tatsächlich der Funktionsfähigkeit dient.
Dies ist m.E. nicht der Fall.
Gerade der Fischereifall hat gezeigt, daß es trotz mehrfacher Konsultationen nicht zu einer Einigung über die zu erlassenden Regelungen zwischen Großbritannien und der Kommission gekommen ist. Ein solches "abgestimmtes Vorgehen" wird der politischen Realität in den Untätigkeitsfällen nicht gerecht. Da, wo sich der Rat nicht auf die Vorschläge der Kommission einigen konnte, werden auch die im Rat widerstrebenden Parteien nicht anschließend mit der Kommission alleine eine Einigung

---

70. RS 804/79, Slg. 81, 1045 ff

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

erzielen. Es ist ein Paradoxum in der Entscheidung des EuGH[71], wenn er betont, daß eine Beteiligung der Kommission die Funktionsfähigkeit sichert, obwohl es gerade im zu entscheidenden Fall, trotz umfangreicher Konsultationen, mangels Einigung mit der Kommission nicht zum Erlaß "abgestimmter" Regelungen gekommen ist. Der Sachverhalt beweist vielmehr, daß in diesen Konfliktfällen die Gemeinschaft durch weiteres Verhandeln zwischen Kommission und Mitgliedstaat nicht handlungsfähiger wird.

Argumentiert man mit der Funktionsfähigkeit, so sind vielmehr eigene Maßnahmen der Kommission eher geeignet, dieselbe zu sichern. Ausgehend von den geringsten Eingriffen in die Ratsbefugnisse wären im Bereich der Festsetzung von Agrarpreisen, Ausfuhrerstattungen und Währungsausgleichsbeträgen die Verlängerung von bestehenden Verordnungen oder der Erlaß vorbehaltlicher Regelungen geeignet, die Weiterführung der Aufgaben der Kommission (Erstattung bzw. Festsetzung entspr. Beträge) zu gewährleisten.

Ausgenommen von krassen Härtefällen sind neue Festlegungen dazu nicht erforderlich. Nachteile, die die Beibehaltung alter Festsetzungen mit sich brächten, wären der Preis für die Uneinigkeit im Rat.

Das Prinzip der Funktionsfähigkeit für sich genommen, würde aber auch neue, angepasste Maßnahmen rechtfertigen. Letztlich sind sogar endgültige Regelungen dort gerechtfertigt, wo mit einer späteren Genehmigung durch den Rat nicht gerechnet werden kann. (Z.B. wurden die Agrarpreisfestsetzungen von 1985 nie vom Rat genehmigt.) Alle diese Akte sichern die Wahrnehmung der Aufgaben der Gemeinschaft und sind in Anbetracht der abgelaufenen Fristen auch geboten.

---

71. RS 804/79, Slg. 81,1045 ff

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository. © The Author(s). European University Institute.

Erst bei der Entwicklung neuer Politiken durch die Kommission bei Untätigkeit des Rates würde das Prinzip der Funktionsfähigkeit die Ausweitung der Kompetenzen nicht mehr tragen, da die Gemeinschaft in ihrem derzeitigen Bestand und in ihrer momentanen Handlungsfähigkeit nicht dadurch eingeschränkt ist, daß ganze Politikbereiche noch von den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden.

Ergebnis:

Daß uneingeschränkt angewandte Prinzip der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft würde im Rahmen von Art. 155 I sowohl die Verlängerung bestehender Regelungen, als auch den Erlaß vorbehaltlicher und endgültiger, neuer Regelungen rechtfertigen.

3.2.3 Grenzen des Prinzips

Der Ausdehnung von Kompetenzvorschriften, bzw. hier der ergänzenden Auslegung von Art. 155 I als einer Ermächtigungsnorm für zunächst nicht vorgesehene Rechtsetzungsbefugnisse für die Kommission (wie sie oben vorgenommen wurde), sind jedoch Grenzen gesetzt, die sich nicht unmittelbar aus dem Prinzip der Funktionsfähigkeit ergeben. Diese können in (anderen) Strukturprinzipien des Vertrages, dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung und des institutionellen Gleichgewichts, im Souveränitätsverständnis der Mitgliedstaaten, dem Grundsatz von Rechtssicherheit und Demokratie liegen. Diesen Grenzen ist, da sie für alle noch zu erörtenden Rechtsgrundlagen gelten, ein gesonderter Abschnitt (Kapitel 2 III S.61 ff) gewidmet.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

3.3 Ergänzende Auslegung von Art. 5

Der Gerichtshof führt im Fischereifall[72] aus, daß Art. 5 den Mitgliedstaaten, gerade in Zeiten notwendiger Maßnahmen bei Untätigkeit des Rates, nicht nur besondere Handlungs- und Unterlassungspflichten auferlegt, sondern stützt auch die Einbeziehung der Kommission in den mitgliedstaatlichen Entscheidungsprozeß maßgeblich auf diesen Artikel.[73] Eine solche Auslegung geht jedoch über den Wortlaut von Art. 5 weit hinaus.[74] Selbst wenn man annimmt, daß Art. 5 nicht nur die auch völkerrechtlich anerkannte Vertragserfüllungspflicht beschreibt, sondern auch vertragliche Nebenpflichten auf Gemeinschaftsebene begründet[75], so sprengt die Anerkennung eines Zustimmungsvorbehaltes für die Kommission aus Art. 5 den Rahmen dieser Vorschrift. Damit würde quasi eine neue Regel geschaffen, nur weil die einzelstaatliche Maßnahme ohne Beteiligung der Kommission aus der Sicht der Gemeinschaft nicht wünschenswert erscheint.[76] Man mag aus dem Grundsatz der Gemeinschaftstreue, der durch Art. 5 umschrieben wird[77], die Verpflichtung für die Mitgliedstaaten herleiten, der Gemeinschaft förderliche Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, eine Beteiligung der Kommission hieran läßt sich aus Art. 5 nicht begründen.[78] Rasmussen[79] umschreibt dies mit den harten

---

72. Fn 69
73. Slg. 81,1045,1075
74. Bleckmann in: v.d.Groeben, Art.5, Rz 19
75. Bleckmann, Fn 73, Rz 20
76. Rasmussen,S.30; a.A. Bleckmann, aaO Fn 74 u. Söllner, S. 54ff
77. Bleckmann in: v.d. Groeben, Art.5, Rz 1ff mwN zur gegenteiligen Auffassung
78. a.A. wohl Schwarze in: EuR 82, 133,144, der den Begriff der Gemeinschaftreue weit faßt.
79. Rasmussen, Fn 75

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

Worten: "This is called constitution rewriting in all the accepted and meaningful senses of those words."

3.4 Kompetenzen aus dem Prinzip der gemeinschaftlichen Rechtsetzung von Rat und Kommission

Wenn der EuGH Kommissionskompetenzen bei Untätigkeit des Rates auf die der Gemeinschaft zu Grunde liegenden Strukturprinzipien stützt[80], dann stellt sich die Frage, welche Strukturprinzipien gemeint sind. Schwarze versteht hierunter die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft[81], auf die bereits eingegangen wurde.
An dieser Stelle ist jedoch nicht nur die Funktionsfähigkeit bedeutsam, sondern insbesondere das vertragliche Prinzip der Verteilung von Kompetenzen im Gesetzgebungsverfahren. Das macht Generalanwalt Reischl in seinen Schlußantrag deutlich, wenn er ausführt: "Zu diesen Grundregeln gehört aber, daß die Kommission im Bereich des Agrarsektors und insbesondere im Fischereibereich nach Ende der in Art. 102 der Beitrittsakte vorgesehenen Übergangszeit in das gemeinschaftliche Rechtsetzungsverfahren eingeschaltet ist".[82] Reischl trägt ergänzend vor, daß der Rat nur auf Grundlage eines Vorschlages der Kommission in diesem Bereich Maßnahmen erlassen darf und sich diese Grundprinzipien auch dann nicht ändern, wenn statt des Rates die Mitgliedstaaten tätig werden.[83]

---

80. Slg. 81.1045.1074
81. Schwarze in: EuR 82,133,141
82. Schlußantrag des Generalanwalts Reischl in der RS 804/79, Slg. 81,1088ff
83. Fn 81

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Diese Argumentation ist überzeugend und knüpft an die Bedeutung von Art.155 III an, der mit der Konstruktion einer gemeinschaftlichen Rechtsetzung ein wesentlicher Bestandteil des Vertrages ist.[84] Der in Art.155 III enthaltene "Mitwirkungsmechanismus" ist besonders deshalb bedeutsam, weil er das staatliche Gewaltenteilungsprinzip ersetzt und eine rechtsstaatliche Sicherung des Vertragsrechts darstellt.[85]
Die Mitgliedstaaten dürfen deshalb bei Erlaß entspr. Maßnahmen, wenn sie für die Gemeinschaft tätig werden, nicht einen größeren Spielraum haben, als ihn der Rat bei einem Tätigwerden hätte.
Die von Reischl gezogenen Schlußfolgerungen, die sich auch im Urteil widerspiegeln, sind jedoch nicht konsequent, wenn er behauptet, daß die Kommission zu konsultieren und ihre Zustimmung einzuholen sei. Ein derartiges Vetorecht räumt Art.155 III und das sich daraus ergebene Prinzip gemeinschaftlicher Rechtsetzung nicht ein. Die Interessen der Kommission sind in diesem Rahmen dadurch gesichert, daß sie gemäß Art.149 II bis zu einem endgültigen Beschluß des Rates (und hier der Mitgliedstaaten) ihren Vorschlag modifizieren oder zurücknehmen kann. Damit ist es der Kommission immer möglich, ihren Vorschlag evt. veränderten Bedingungen anzupassen.[86]

---

84. s. Ausführungen S.28 ff
85. Ipsen, 20/35, S.432
86. Der Schlußantrag ist insoweit unlogisch, wenn er behauptet, daß im Falle einer Veränderung der relevanten biologischen Bedingungen, die Wahrung des gemeinsamen Interesses bei mitgliedstaatlichem Tätigwerden nicht gewährleistet wäre. Dies wäre auch nicht gesichert, wenn der Rat auf Grundlage des noch nicht geänderten Kommissionsvorschlages tätig würde.(s. Reischl, Slg. 81,3101)

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository. © The Author(s). European University Institute.

Mitgliedstaatliche Maßnahmen bei Untätigkeit des Rates sind nicht auf eine Zustimmung der Kommission hin zu prüfen, sondern es ist zu fragen, ob ihnen ein Vorschlag der Kommission zu Grunde liegt.[87] Dies wurde vom EuGH jedoch nicht getan. In einer späteren Entscheidung[88] erklärte er vielmehr ausdrücklich, daß einzelstaatliche Maßnahmen auch dann nicht zulässig seien, wenn sie exakt den Vorschlägen der Kommission entsprächen. Dies läßt sich weder durch das Prinzip der gemeinschaftlichen Rechtsetzung, noch mit Blick auf die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft begründen.[89] Die Rechtsprechung des EuGH ist hier im Anschluß an das Urteil Fischerei I nicht nachvollziehbar.

Ergebnis:

Das Prinzip der gemeinschaftlichen Rechtsetzung verpflichtet die Mitgliedstaaten höchstens, mit dem Kommissionsvorschlag harmonisierende Regelungen zu treffen. Ein Vetorecht läßt sich daraus für die Kommission nicht ableiten.

3.5 Kompetenzen auf der Grundlage besondere Ratsentscheidungen (Verallgemeinerung des Fischereifalles ?)

Wie oben beschrieben (S.37 ff) lag dem Fischereifall die sog. "Haager Entschließung" des Rates[90] zu Grunde, in der sich die Mitgliedstaaten darauf geeinigt hatten, generell keine

---

87. Eine solche Schlußfolgerung zieht wohl auch Stein (S.637), wenn er ausführt, daß bei Erlaß mitgliedstaatlicher Maßnahmen nur die gemeinschaftlichen Regelungsvorschläge, deren Verabschiedung bisher gescheitert war, wirksam von den Mitgliedstaaten erlassen werden könnten.
88. RS 269/80 (Tymen), Slg. 81,3079,3092
89. A.A. Schwarze in: EuR 82,133,148
90. s.Fn 15, S.37

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

einzelstaatlichen Maßnahmen zu treffen. Darüberhinaus hatte der Rat später ausdrücklich erklärt[91], daß für einzelstaatliche Maßnahmen nach Ablauf der Übergangszeit, die Zustimmung der Kommission einzuholen sei. Es kam ferner zu weiteren Übergangsbeschlüssen des Rates. Der EuGH hat diese Gesichtspunkte jedoch zu Unrecht in seine Erwägungen einbezogen. Auch wenn aus den Äusserungen des Rates das Ziel erkennbar wird, mitgliedstaatliche Alleingänge zu unterbinden, so erzeugten sie doch keine Rechtswirkung. Es handelte sich vielmehr um politische Absichtserklärungen (oder bei den Übergangsbeschlüssen um befristete Maßnahmen), die keine weiteren Rechtswirkungen zu erzeugen vermochten.[92]
Selbst wenn man mit dem Gerichtshof gewisse Bindungswirkungen annehmen wollte, so wird dadurch nur der Einzelfallcharakter der Fischereientscheidung deutlich. Allgemeine Grundsätze lassen sich dann noch weniger aus ihr herleiten, da entspr. Stellungnahmen des Rates im Sinne eines Zustimmungvorbehaltes zugunsten der Kommission in den anderen Fällen nicht vorliegen. Die Einbeziehung der Ratsbeschlüsse erschwert vielmehr die Verallgemeinerung des Urteils.

---

91. Fn 16, S.37
92. Schwarze in : EuR 82,133,146

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

III Die Grenzen einer extensiven Auslegung von Kompetenzbestimmungen

1. Der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts

1.1 Entwicklung und Rechtsnatur des Begriffs

Wenn der EuGH im Fischereifall (Fischerei I) auf die Beachtung der vom Vertrag geforderten Gleichgewichtsverhältnisse Bezug nimmt[1], und in der RS 332/85 (Fischerei II) der Generalanwalt im Schlußantrag vorträgt (ihm folgend auch das Gericht), bei einem einseitigen Tätigwerden der Kommission bei Untätigkeit des Rates würden die wesentlichen Gleichgewichte des Vertrages verletzt[2], so folgt der Gerichtshof dem vom ihm bereits Ende der fünfziger Jahre entwickelten Grundsatz des "institutionellen Gleichgewichts".[3]

Nach Ansicht des EuGH ist dieser Grundsatz Maßstab für die Zulässigkeit von Kompetenzverschiebungen , sowohl zwischen den Organen (horizontal), als auch zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten (vertikal). Der Gerichtshof beschreibt das Prinzip als ein System von gegenseitigen Hemmungen und Verschränkungen, das, statt einer nicht vorliegenden strikten Trennung der Gewalten, die Funktionserfüllung der Gemeinschaft sichern soll. Auch in der Lehre wird es im wesentlichen als Element verstanden, daß die Funktionen der Gemeinschaft ausbalanciert.[4] Teilweise wird es auch ausdrücklich als System von

---

1. Rs 804/79, Slg 81,1045,1074
2. Generalanwalt da Cruz di Vilaça in: RS 332/85 (noch unveröffentlicht), Rz 69
3. RS 9/56 (Meroni) , Slg. 58,S.11,44
4. S. Hummer in: Institutionelles Gleichgewicht , S. 459 mwN

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

"checks and balances" bezeichnet.[5]
Für die hier vorliegende Problemstellung enthält es die wichtige Aussage, daß sich ein Organ nicht zulasten eines anderen Organs (horizontal) Kompetenzen anmaßen und damit die ihm zugewiesenen Kompetenzen erweitern darf.[6]
Der EuGH betrachtet den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts bis heute als ausnahmslos justiziabel und gesteht ihm normativen Charakter zu.[7] Dies wird auch in der RS 332/85 (Fischerei II) deutlich, wo erneut, in Fortsetzung der Entscheidung in der RS 804/79 (Fischerei I), auf die wesentlichen Gleichgewichtsverhältnisse Bezug genommen wird.[8]

1.2 Kritik

Würde man dieser Linie folgen, so wären jegliche Kompetenzverschiebungen im Bereich der Legislative vom Rat zugunsten der Kommission schon deshalb unzulässig, weil durch sie ein vom Vertrag geschaffenes Gleichgewicht zwischen den Organen und ihren Zuständigkeiten zerstört würde. Das hätte dann auch für die Untätigkeitsfälle zu gelten.[9]
Für eine Ausdehnung der Kompetenzen unter dem Gesichtspunkt der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaften (s. Kapitel 2 II 3.2) wäre kein Raum.
Es ist jedoch fraglich, ob der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts tatsächlich ein geeignetes Kriterium darstellt,

---

5. Kutscher in: EuR 81,392,410 ; s.a. die Kommissionsmitteilung vom Oktober 1981 "Reestablishing the Institutional Balance", EG Bull., 1982, Suppl.3
6. Hummer, Fn 4, S.460
7. S.Hummer in: Grabitz, vor Art. 155,Rz 14 mit umfangreichen Nachweisen vorallem zur neueren Rechtsprechung des EuGH
8. S. S.61, Fn 1 u.2
9. So Grabitz, Art.4, Rz 4

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

um die Rechtmäßigkeit von Kompetenzverschiebungen zu beurteilen.
Meine Kritik macht sich dabei an zwei Punkten fest:
Zum einen ist zu fragen, ob es ein Gleichgewicht zwischen den Organen überhaupt gibt und worin es besteht, oder ob nicht eine Reihe Faktoren die urprünglich im Vertrag festgelegte Balance bereits verändert haben. Zum anderen ist der normative Charakter eines solchen Grundsatzes in Zweifel zu ziehen.[10]

Das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts wird damit begründet, daß der Vertrag ein ausgewogenes System der Verteilung von Zuständigkeiten beinhalte.
Geht man vom ursprünglichen Vertrag aus , so ist dem dahingehend zuzustimmen, daß das Gesetzgebungsverfahren klaren Regeln unterliegt, die sowohl dem Rat, der ein von den Mitgliedstaaten getragenes Organ ist, als auch der Kommission, die eine "supranationaler Instanz" darstellt, eine bedeutsame Rolle zuweist. Wie bereits mehrfach betont, geht der Vertrag im Regelfall davon aus, daß der Rat die endgültige Entscheidungsbefugnis besitzt, aber seinen Maßnahmen ein Vorschlag der Kommission zu Grunde liegen muß. Damit wird einerseits durch die Beteiligung der Kommission das Gemeinschaftsinteresse gewahrt, andererseits werden die Mitgliedstaaten nicht jeglicher Einflußnahme beraubt.
Eine wichtige Voraussetzung für die Wirksamkeit dieser Verschränkung der Kompetenzen ist jedoch, daß der Rat mehrheitliche Entscheidungen in angemessener Zeit trifft, da die Praxis zeigt, daß nur so der Kommissionsvorschlag tatsächlich Grundlage der Entscheidung ist.

---

10. Hummer in: Institutionelles Gleichgewicht, S.460 ff; Bieber in: CMLR 84, 509 ff

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Durch die im Rat angestrebte Einstimmigkeit bleiben einerseits viele Vorschläge der Kommission unbearbeitet[11], andere werden im Lauf der Verhandlungen im Rat mehrfach abgeändert und unkenntlich gemacht.
Kommissionsvorschläge stellen häufig nicht mehr als Sachverständigengutachten dar[12], dienen als Anregung, nicht als bindende Grundlage.[13] Die tatsächlich Maßnahmen werden in der Regel in Form sogn. "package deals" verabschiedet, die den Preis für die Einstimmigkeit bedeuten.
Damit besteht das vom Vertrag beabsichtigte System gleichstarker Partnerschaft zwischen Rat und Kommission im Bereich der Gesetzgebung nicht mehr.[14]
Das institutionelle Gleichgewicht ist aber nicht nur durch das Einstimmigkeitsprinzip gestört.
Die Einführung des Ausschusses der ständigen Vertreter, sowie die faktische Verlagerung von vielen Zuständigkeiten (insbesondere in technischen Fragen) auf Arbeitsgruppen und Unterausschüsse haben de facto die Entscheidungsmacht des Rates beeinträchtigt.[15] Ebenso hat die Verlagerung von Entscheidungen auf den Europäischen Rat und auf Gipfelkonferenzen das Gleichgewicht, wie es der Vertrag vorsieht, beeinflußt.[16]
Auch die ursprünglich vom Vertrag vorgesehene Delegation von Ausführungsbefugnissen im Rahmen von Art. 155 IV wurde nicht so verwirklicht, wie der Vertrag es vorgesehen hat. Durch die

---

11. s. S.3, Fn 13
12. S. S.29, Fn 69
13. S. zu dieser Problematik ausführlich Ipsen, Einzelstudien, "Die EG in der Reformdiskussion", S.141 ff; Ehlermann in: EuR 81, 335, "Das schwierige Geschäft der Kommission"
14. Hummer in: Institutionelles Gleichgewicht, S. 482; Grabitz, Art. 189, Rz 15
15. Hummer in: Institutionelles Gleichgewicht, S.482 mwN
16. Constantinesco, S.486,488

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

Schaffung des Verwaltungs- und Regelungsausschußverfahren wird die Kommission letztlich nicht wirklich umfassend ermächtigt, sondern immer noch erheblich vom Rat kontrolliert. Auch der neue Art. 145 III und der Konkretisierungsbeschluß des Rates haben daran nichts geändert, wie bereits gezeigt wurde.[17]

Im Ergebnis muß daher festgestellt werden, daß neben den Ratsbefugnissen insbesondere die ursprüngliche Macht der Kommission durch die Weiterentwicklung des Gemeinschaftsrechts oder, wie Hummer sagt, im "Zuge der Dynamisierung der Verbandsstruktur" [18] erheblich beeinträchtigt wurde.

Man kann daher nicht mehr von einem Gleichgewicht der Kräfte sprechen.

Auch von den Organen der Gemeinschaft wird es nicht länger als feststehendes Charakteristikum der Gemeinschaft , sondern als ein anzustrebendes Ziel begriffen.[19]

Der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts erscheint mir daher, entgegen der Auffassung des EuGH, nicht mehr geeignet, Kompetenzverschiebungen zu verbieten. Dies insbesondere dort nicht, wo, wie bei Kommissionskompetenzen für den untätigen Rat, der geschwächten Kommission wieder Befugnisse zuwachsen würden. Das institutionelle Gleichgewicht würde im Anschluß an die Entwicklung der Gemeinschaft eher eine Stärkung der Kommission verlangen, als daß es neue Kommissionskompetenzen verbietet.

Ferner halte ich die Heranziehung des Prinzips als normähnlicher Rechtssatz weder für geboten, noch für notwendig.

---

17. S.26 ff
18. Hummer in: Institutionelles Gleichgewicht, S.481
19. Bieber in: CMLR 84,509,518, unter Bezugnahme auf EG Bull.82, Suppl. 3, "Reestablishing the Constitutional Balance"

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Der Vertrag legt in Art. 145 ff, 155 III i.V. mit den jeweiligen materiellen Rechtsgrundlagen die Grundsätze der gemeinschaftlichen Rechtssetzung ausreichend fest. Eines nicht klar umrissenen Grundsatzes als allgemeinem Rechtsprinzip mit Normcharakter bedarf es daher nicht. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ist ferner besser geeignet, Kompetenzverschiebungen zu reglementieren, wie unter 2. zu zeigen sein wird.
Wie Hummer richtig feststellt, ist bei Kompetenzverschiebungen eher nach erlaubter und nicht erlaubter Delegation zu fragen, bzw. sind die ausdrücklich vorgesehenen Ermächtigungsnormen nach den anerkannten Auslegungsgrundsätzen zu messen[20], wie dies in dieser Untersuchung bereits geschehen ist.

Ergebnis:
Das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts beschreibt anschaulich und schlagwortartig eine Zielvorstellung des Vertrages. Zur Rechtmäßigkeitskontrolle von Kompetenzverschiebungen ist es nicht erforderlich und nach der tatsächlichen Entwicklung auch nicht mehr geeignet.

2. Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung

2.1 Begriff und Stellung innerhalb des Vertrages

Im Gegensatz zum Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts, der aus dem System des Vertrages und den dort zu findenden Verschränkungen der Befugnisse hergeleitet wird,

---

20. Hummer in: Institutionelles Gleichgewicht, S.485

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

läßt sich das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung an mehreren konkreten Bestimmungen des Vertrages festmachen:
Gemäß Art. 189 sind Rat und Kommission zum Erlaß von Rechtshandlungen "nach Maßgabe des Vertrages" befugt. Art.4, 145 und 155 bestätigen diesen Grundsatz.
Danach verfügen die Gemeinschaftsorgane nur über konkret zugewiesene Befugnisse. Ausgehend davon, daß für jede rechtsetzende Handlung eine Ermächtigungsnorm vorhanden sein muß, wird es auch als "Ermächtigungsprinzip" bezeichnet.[21]
Die wiederholte Verwendung der Formulierung "nach Maßgabe des Vertrages" macht deutlich, daß der Vertrag keine generellen, weiten Ermächtigungen erteilen will, sondern nur auf bestimmten Gebieten klar umrissene "Einzelermächtigungen" zuweist.[22]
Die Organe der Gemeinschaft sind damit in zweierlei Hinsicht gebunden:
Zum einen dürfen sie im Verhältnis zu den Mitgliedstaaten nur in den Bereichen tätig werden, die in den Verträgen geregelt und auf die Gemeinschaft ausdrücklich übertragen worden sind. Zum anderen ist auch jedes einzelne Organ im Verhältnis zu den anderen Organen auf die ihm zugewiesenen Befugnisse beschränkt.[23]
Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung wird ausdrücklich im Vertrag nur durch die "autonome Vertragsänderung" (z.B. Art. 165 IV, 166 III) und, wesentlich

---

21. Grabitz, Art. 4, Rz 8
22. Schweitzer-Hummer, S. 94
23. Schweitzer-Hummer, S.94

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

bedeutender, durch Art. 235 durchbrochen.[24]
Zur Schließung von Vertragslücken gibt letzterer dem Rat die Befugnis, dort tätig zu werden, wo dies für die Verwirklichung der Gemeinschaftsziele erforderlich ist, aber auf Grund fehlender Ermächtigungsnormen wegen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung nicht möglich wäre. Art. 235 bezieht sich insoweit auf die materiellen Befugnisse, also der Gemeinschaft nicht ausdrücklich zugewiesene Politikbereiche.[25]
Der Wortlaut von Art. 235 und auch die Existenz eines besonderen Verfahrens, das die Schließung von Vertragslücken vorsieht, bestätigen im Rückschluß erneut, daß die den Organen zugewiesenen Befugnisse in der Regel abschließend im Vertrag aufgezählt sind.[26] Mit Art. 235 wird jedoch nichts darüber ausgesagt, wie Lücken zu schließen sind, die auf Grund der Untätigkeit eines Organs in Bereichen entstehen, die zur ausschließlichen Gemeinschaftszuständigkeit gehören.
Mangels anderer einschlägiger Ausnahmeregelungen ist festzuhalten, daß das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung einer Ausweitung von Kompetenzen zulasten eines Organes und zugunsten eines anderen Organes ausdrücklich entgegensteht. Dies hat auch für die Untätigkeitsfälle zu gelten.[27]
Anerkannt ist allerdings, wie bereits festgestellt wurde[28], daß eine erweiterte Auslegung von Rechtsetzungs-

---

24. Schweitzer-Hummer, S. 94; a.A. Grabitz, der in Art. 235 eine für den Einzelfall anwendbare, gegenüber anderen Einzelermächtigungen subsidiäre Ermächtigung sieht, und nicht von einer Vertragslückenschließung spricht, wie es die Verfasserin in Anlehnung an Schweitzer-Hummer im Folgenden tut, (Art.189, Rz 4)
25. Tizzano in: Rivista di diritto europeo , 1981,139 ff
26. Schwartz in: v.d.Goeben, Art. 235, Rz 26
27. Schwarze in: EuR 82,133,143
28. S.17 ff

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

kompetenzen nach den allg. Grundsätzen (z.B. der implied powers) zulässig ist. Dies gilt, obwohl auch damit das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verletzt ist.[29] Vom Grundsatz her muß dann auch eine ergänzende Auslegung nach dem Grundsatz der Funktionsfähigkeit zulässig sein.

Folgerichtig stellt sich daher hier die Frage, in welchem Spannungsverhältnis eine ergänzende Auslegung von Kommissionskompetenzen nach diesem Grundsatz auf der einen und das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung auf der anderen Seite stehen.
Ein striktes Verweisen auf das letztgenannte Prinzip wird der Gemeinschaftsverfassung sicher nicht gerecht. Auch was die Ermächtigungsbeschränkung betrifft, hat eine Dynamisierung der Gemeinschaft u.U. berücksichtigt zu werden. Die Grenzen hierfür sind jedoch sehr eng. Dies ergibt sich , wie nachfolgend zu zeigen sein wird, aus den Gründen , die zur einer nur beschränkten Ermächtigung der Gemeinschaft und seiner Organe geführt haben.

2.2 Die Gründe für die Einführung des Prinzips

Ausgehend von der mehr politischen Motivation der vertragsschließenden Parteien, sollte daß Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung in dem als "traité cadre" ausgestalteten EWG-Vertrag den Einfluß der Mitgliedstaaten auf die Weiterentwicklung der Gemeinschaft sichern.[30]
Mehr verfassungsrechtlich betrachtet soll das Prinzip, wie auch das institutionelle Gleichgewicht, als Surrogat für eine

---

29. Bleckmann, Beihilfenkompetenz, in: DöV 77,615
30. Stein, S.620

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

nicht vorhandene Teilung der Gewalten in der Gemeinschaftsverfassung dienen.
Ähnlich der Gewaltenteilung in den nationalen Verfassungen sollen damit demokratische und rechtstaatliche Grundsätze gewahrt werden.[31]
Es ist Ausdruck eines mit Rechtsetzungsbefugnissen ausgestatteten Systems, das sich an die rechtsstaatlichen Grundsätze gebunden fühlt.[32] Um der rechtsstaatlichen Bestimmtheit willen sind die der Gemeinschaft zugewiesenen hoheitlichen Befugnisse mit Hilfe des Konzeptes der limitierten Einzelkompetenzen nach Inhalt und Form sparsam zugemessen.[33]
Ebenso verlangte die Souveränität der Staaten eine klare Limitierung von Kompetenzen dort, wo die Gemeinschaft ermächtigt wird, auch für die Staaten bindende Entschlüsse zu fassen.[34]
Es fragt sich , inwieweit vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung abgewichen werden kann, ohne diese bedeutenden Verfassungsgrundsätze zu verletzen. Zu untersuchen ist die Ausformung, Bedeutung und zulässige Durchbrechung des Rechtsstaats- und Demokratieprinzips in der Gemeinschaftsverfassung , sowie das Souveränitätsverständnis der Mitgliedstaaten und seine Begrenzungen.

---

31. Grabitz, Art.4, Rz 8
32. Bieber in: v.d. Groeben, Art. 4, Rz 19
33. Tomuschat in: EuR 76,45,57 (Sonderheft)
34. Bleckmann in: DöV 77,615

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

3. Demokratieprinzip - Rechtsstaatlichkkeit - Gewaltenteilung

3.1 Vorbemerkung

Die Verfassungen der Mitgliedstaaten sind, auch wenn die Ausgestaltung im einzelnen unterschiedlich erfolgt, nach demokratischen und rechtsstaatlichen Grundsätzen organisiert: In allen Mitgliedstaaten obliegt die Rechtsetzung in den wesentlichen Bereichen demokratisch legitimierten, vom Volk gewählten Organen. Die Exekutive ist an Recht und Gesetz gebunden und wird von den Parlamenten kontrolliert. Es gibt eine unabhängige Judikative. Die drei Gewalten sind getrennt. Zwar unterscheiden sich die Verfassungen im Detail. So ist z.B. der Rechtsschutz des Individuums im deutschen Grundgesetz besonders ausgeprägt, oder die Souveränität des britischen Parlaments besonders bedeutsam. In allen nationalen Verfassungen spiegeln sich jedoch rechtsstaatliche Prinzipien, wie der Grundsatz der Gewaltenteilung und insbesondere die Tatsache wider, daß die Ausübung von Hoheitsgewalt sich in der Regel auf einen Auftrag des Volkes zurückführen läßt.
Der Bindungswille der Gemeinschaft an diese Grundlagen des nationalen Verfassungsrechts wird u.a. in der gemeinsamen Erklärung von Parlament, Rat und Kommission v. 27.4.1977[35] sowie in der Erklärung des Europäischen Rates zur Demokratie v. 8.4.1978[36] deutlich. So heißt es in der Erklärung v. 27.4.1977 z.B.:

"Das Recht umfaßt, wie vom Gerichtshof anerkannt wurde, außer den Vorschriften der Verträge und des abgeleiteten Gemeinschaftsrechts die allgemeinen Rechtsgrundsätze und

---

35. Abl.77 C 103/1
36. Bull. EG 3-1978,S.5

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

insbesondere die Grundrechte, die Prinzipien und Rechte, die die Grundlage des Verfassungsrechts der Mitgliedstaaten bilden."[37]

Wenn diesen Erklärungen auch kein normativer Charakter zukommt, so sind sie doch im Gemeinschaftsrecht nicht völlig unerheblich.[38] Insbesondere wird die Auffassung bestätigt, daß sich der EWG-Vertrag und auch Gemeinschaftsmaßnahmen (vorliegend Kompetenzausweitungen zugunsten der Kommission) an den allgemeinen Verfassungsprinzipien messen lassen müssen.

3.2 Die Prinzipien im EWG-Vertrag

3.2.1 Die Mängel des Vertrages

Der EWG-Vertrag stimmt mit diesn Grundentscheidungen jedoch in verschiedenen Punkten nicht überein:[39]

1. Im Gegensatz zu den nationalen Parlamenten besitzt das Europäische Parlament, mit wenigen Ausnahmen (Verabschiedung des Haushalts), keine Gesetzgebungsbefugnis.
   Vielmehr ist der Ministerrat, nach nationalem Verfassungsverständnis als Exekutive zu bezeichnen, eigentliches Legislativorgan.
2. Der Ministerrat wird auch nicht, wie es nach deutschem Recht gemäß Art. 80 GG erforderlich wäre, durch ein Gesetz ermächtigt, das Inhalt, Art und Ausmaß der zu erlassenden Maßnahme festlegt.
3. In der Verfassung der EG gibt es keinen normierten Grundrechtskatalog. Es besteht nur eine mittelbare Bindung der

---

37. Fn 34, Unterstreichungen v. Verf.
38. BVerfGE NJW 87,577,581,582 (Solange-II)
39. Bleckmann, S.272

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

gemeinschaftlichen, öffentlichen Gewalt an die Grundrechte des Grundgesetzes.

4. Der Rechtsschutz des Einzelnen ist weniger ausgeprägt als in Art. 19 IV GG. So können Individuen keine Verordnungen anfechten. Die Klagebefugnis ist enger als nach deutschem Recht.[40]

5. Es gibt keine strikte Trennung der Gewalten.

3.2.2 Der Umfang der Bindungen der EG an die Verfassungsprinzipien

Diese prinzipiellen Abweichungen wären von weniger weitreichender Bedeutung, wenn es sich bei der EG nur um eine internationale Organisation herkömmlichen Denkens handelte, in der nur die Mitgliedstaaten Adressaten und Verpflichtete der Rechtsakte der Organisation wären.

Dies ist jedoch nicht der Fall. Wie bereits einleitend hervorgehoben[41], haben die Rechtsakte der Gemeinschaft Durchgriffscharakter und binden den einzelnen unmittelbar. Der Bürger ist der Hoheitsgewalt direkt unterworfen. Die Gemeinschaft ist dort, wo Zuständigkeiten einmal auf sie übertragen wurden, mit der gleichen Autorität ausgestattet wie es der Mitgliedstaat gegenüber seinen Bürgern war, solange die Regelungszuständigkeit bei ihm lag.

Gerade die Rechts- und Machtunterworfenheit des Einzelnen war jedoch ausschlaggebend für die Entwicklung des, sich in Westeuropa in allen Verfassungen wiederfindenden demokratischen Rechtsstaat. Seine Schutzfunktion beschränkt sich nicht auf den ursprünglichen Hoheitsträger, sondern ist

---

40. Bleckmann, S.273
41. S.1ff

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

auch auf die überstaatliche Organisation mit Hoheitsgewalt anzuwenden.[42] Allgemein anerkannt ist daher, daß Organisationen wie die EG, der Hoheitsrechte per Gesetz übertragen wurden, mit einem "Mindestmaß" an "demokratischen und rechtsstaatlichen Verhältnissen" ausgestattet sein.[43] Dem Gemeinschaftsrecht muß ein "Maß" an Grundrechtssicherungen innewohnen, die die Übertragung wirksam machen.[44] Es fragt sich daher, wie dieses "Mindestmaß" konkret ausgestaltet ist, und ob der EWG-Vertrag, trotz der oben genannten Mängel, den zu definierenden demokratischen und rechtsstaatlichen Anforderungen entspricht. Erster Anhaltspunkt ist aus deutscher, verfassungsrechtlicher Sicht Art. 24 GG und die ihm innewohnenden Schranken.

Art. 24 enthält keine strikte Bindung an bestimmte Verfassungsprinzipien, läßt aber auch keine schrankenlose Übertragung zu, da er, wie jede Verfassungsnorm, so auszulegen ist, daß die wesentlichen Grundsätze des Grundgesetzes gewahrt bleiben.[45] Welchen Anforderungen die Gemeinschaftsverfassung dabei genügen muß, ist umstritten. Eine umfassende Auseinandersetzung mit den vertretenen Meinungen würde jedoch den Rahmen dieser Arbeit sprengen, ist wohl auch nicht erforderlich. Insoweit muß auf die umfassenden Nachweise bei Rojahn[46] verwiesen werden. Hier sollen nur die " Eckpunkte" der Diskussion herausgestellt werden.

Sie reichen von der Forderung nach "struktureller Kongruenz"[47] bis zur weitreichenden Freiheit des neuen Hoheitsträgers.

---

42. Rojahn in: v.Münch, Art.24, Rz 29 ff
43. Simson, S.65
44. Ipsen, 41/1, S.717
45. Rojahn in: v.Münch, Art. 24, Rz 31
46. in: v.Münch, Art. 24, Rz 31ff
47. Kraus, S. 545 ff

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute

So wird einerseits vertreten, daß die Verfassung der überstaatlichen Organisation sich vollständig an Art. 79 III GG messen lassen muß[48], andererseits wird vor allem von Ipsen eine den Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts angepasste Verfassungsstruktur, losgelöst vom Grundgesetz gefordert.[49] Einigkeit besteht darüber, daß der Wesensgehalt der in Art. 79 III GG festgelegten Strukturprinzipien nicht verletzt werden darf.

Dies wird auch von der Rspr. des BVerfG bestätigt, das zunächst ausführte, daß in die die Bundesrepublik konstituierenden Strukturen nicht eingegriffen werden darf[50], was mehr für eine starke Anlehnung an Art. 79 III GG spräche.[51] In einer neueren Entscheidung[52] zur Bindung der Gemeinschaft an die deutschen Grundrechte fordert es jedoch nur noch, daß der Wesensgehalt der Grundrechte im Gemeinschaftsrecht verbürgt sein muß. Von einer Identität wird nicht mehr gesprochen. Diese Theorie vom Wesensgehalt muß auch auf die Geltung der Verfassungsprinzipien übertragen werden.[53]

---

48. Maunz in :Maunz-Dürig-Herzog, Art. 24, Rz 16; Tomuschat in: Bonner Kommentar, Art. 24, Rz 50 ff; Doehring S.83; Stern, I Paragraph 15 II 9; zur a.A. s. die umfangreichen Nachweise bei Tomuschat
49. Ipsen, 41/1 S.717
50. BVerfGE 79,279
51. Rojahn in: v.Münch, Art. 24, Rz 31
52. (Solange II), BverfG, NJW 87, 577, 588
53. Das BVerfG führt in der gleichen Entscheidung, wohl nur am Rande, aus, daß es seine ursprüngliche Forderung nach einer demokratischen Legitimation des Gemeinschaftsgesetzgebers (eines der zu prüfenden Verfassungsprinzipien !) als Voraussetzung für eine eigene Prüfungsbefugnis nicht mehr aufrecht erhält.(NJW 87,577,580)
Auch hier geht das Gericht damit nicht mehr von einer Identität von nationaler Verfassungsstruktur und Gemeinschaftsverfassung aus.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Im Spannungsverhältnis von dynamischer Integration und dem engen Festhalten an nationalen Verfassungsprinzipien (Internationalismus-Konstitutionalismus), soll daher hier, wo es um die extensive Auslegung von Kompetenznormen geht, ein Mittelweg zwischen beiden Polen gegangen werden. Einerseits kann eine überstaatliche Organisation, die die verschiedensten nationalen Interessen zu verbinden hat, und in der die vertragsschließenden Parteien Vorbehalte der verschiedensten Art geltend machen, nicht an den u.U. sehr strengen Anforderungen einer Verfassung gemessen werden.[54] Andererseits sind Demokratie und Rechtsstaatlichkeit existenzielle, ja statische[55] Grundlagen der Gemeinschaft. Die Gemeinschaftsverfassung muß diese Elemente daher ihrem Wesen nach gewährleisten.[56] Dies um so mehr, als sie den Einzelnen in Form einer echten Hoheitsgewalt betrifft.[57]
Die hier vertretene Auffassung wird von Bruha als "mehrdimensionales Verfassungskonzept" beschrieben.[58] Sie ist letztlich identisch mit der Bewahrung des Wesensgehaltes des Art. 79 III und ist eine Konsequenz aus der neueren Rspr. des BVerfG. Einer Rückführung auf Normen des Grundgesetzes bedarf es letztlich jedoch nicht, da es sich bei beiden Prinzipien um elementare Grundsätze handelt, die allen Mitgliedstaaten gemeinsam sind.[59]

---

54. S. Kaiser in: VVDStrRL 23 (1966),S.33
55. Bruha, S.18
56. Bruha, S.18
57. S.a. Tomuschat in: EuR 76,55
58. Bruha, S.18
59. S.S.71 (Vorbemerkungen), s.a. Petersmann, S.92, der ausführt, daß die EG an als an gemeinschaftsimmanente, aus den Gründungsverträgen zu konkretisierende Sicherungsprinzipien gebunden ist.

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

Nachfolgend ist zu prüfen, ob die im Vertrag enthaltenen Grundstrukturen den Wesensgehalt der Prinzipien sichern.
Im Anschluß stellt sich die Frage, ob eine extensive Auslegung von Kommissionskompetenzen noch mit den Prinzipien und seinen Sicherungen im Vertrag (Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung) zu vereinbaren ist.

3.2.3 Die Sicherung der Prinzipien im Vertrag

Demokratieprinzip

Die Frage nach dem mangelnden, direkt und unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber beantwortet der EWG-Vertrag mit der Verlagerung der Gesetzgebungsbefugnisse auf den Ministerrat. Die darin vertretenen Minister sind ihrerseits, zumindest indirekt, von den nationalen Parlamenten berufen und kontrolliert. Bei der Gesetzgebung ist der Rat darüberhinaus an die Kommissionsvorschläge gebunden. Die Kommission selbst unterliegt der Kontrolle des Europäischen Parlaments.
Diese nur indirekte Kontrolle und Legitimation stellt alleine zwar keine hinreichende Sicherung demokratischer Grundsätze dar.[60] Es ist jedoch festzuhalten, daß die Befugnisse der EG insgesamt ihre Grundlage in Verträgen haben, denen die nationalen Parlamente per Gesetz zugestimmt haben.[61] Damit lassen sich die Gemeinschaftsmaßnahmen letztlich auf einen Auftrag des Parlaments zurückführen. Dies kann jedoch nur da gelten, wo klar umrissene Einzelkompetenzen im EWG-Vertrag

---

60. S. Grunenberg in; "Die Zeit", Nr.40, v.30.9.1988, S.1, mit Bezug auf J. Vogel: "Zu Recht verglich Jochen Vogel es (das demokratische Defizit) mit den eher konsultativen Körperschaften des Vormärz im letzten Jahrhundert."
61. Bleckmann, S.274

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

ausgewiesen und die Spielräume des Gesetzgebers begrenzt sind. Nur so läßt sich der Wille zur Übertragung durch das nationale Parlament noch zurückverfolgen.
Eine wesentliche Sicherung des Demokratieprinzips ist also das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.
Nur die limitierte Übertragung ist durch das Zustimmungsgesetz gedeckt.
Allenfalls dort, wo der Vertrag bewußt Generalklauseln vorsieht, ist dem europäischen Gesetzgeber ein weiterer Spielraum eingeräumt worden.[62] Dort wo der Vertrag eine klare und begrenzte Kompetenzzuweisung enthält, ist der Gesetzgeber auf diese beschränkt.
Nur so bleibt noch der Wesensgehalt einer demokratischen Legitimation des Legislativorgans gewährleistet.
Solange es noch keinen "echten" Gemeinschaftsgesetzgeber gibt, weil das Parlament innerhalb der Gemeinschaft nicht die Gesetzgebungsaufgaben wahrnimmt, ist eine Beschränkung der Kompetenzen im Sinne einer begrenzten Einzelermächtigung (im Zusammenspiel mit vertraglich eingeräumten Generalklauseln) aus Gründen des Demokratieprinzips unverzichtbar.[63]

Gewaltenteilung

Auch wenn sich die eigentlichen Voraussetzungen einer Trennung der Gewalten für die EG als supranationaler Organisation nur schwer festlegen lassen, so ist doch auch innerhalb der Gemeinschaft unbedingt ein Mechanismus erforderlich, der Machtkonzentrationen bei einem Organ verhindert.[64]
Eine klare Trennung der Gewalten gibt es nicht.

---

62. S. schon die Problematik bei Art. 235
63. Bruha, S.19
64. Tomuschat in: EuR 76,56

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

Die Gewaltenteilung , oder wohl besser Machtverteilung wird, wie oben bereits festgestellt, weniger durch ein (nicht vorhandenes) institutionelles Gleichgewicht gewährleistet. Vielmehr erfüllen auch hier die eindeutig beschränkten, einzeln zugewiesenen und im voraus beschriebenen Ermächtigungen diese Forderung,[65] auch wenn sich die gemeinschaftsrechtliche Regeulng nicht mit Art. 80 GG vergleichen läßt.
Hinzu kommt die gemeinschaftliche Rechtsetzung von Rat und Kommission, die die tatsächliche legislative Gewalt splittet. Nur mit der Einhaltung dieser beiden Grundregeln (begrenzte Einzelermächtigung auf der einen, gemeinsame Rechtsetzung auf der anderen Seite) läßt sich ein Machtmißbrauch einzelner Gemeinschaftsorgane verhindern.[66] Nur so wird der Wesensgehalt der Gewaltenteilung, nämlich Verhinderung von Machtkonzentration und Machtmißbrauch gesichert und kann auf eine klare Trennung der Gewalten verzichtet werden, indem ein Minimum von "checks and balances" gewahrt bleibt.
Auch aus der Sicht der Gewaltenteilung ist das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung unverzichtbar.

Rechtsstaatlichkeit

Wesentliches Merkmal einer rechtsstaatlichen Verfassung ist der Rechtsschutz des einzelnen gegen ihn belastende staatliche Maßnahmen.
Dieses Erfordernis ist in der Gemeinschaftsverfassung durch die Schaffung eines unabhängigen Gerichtshofes und die Klagebefugnis des einzelnen Bürgers ganz unstreitig

---

65. Tomuschat in: BK, Art. 24, Rz 56
66. Tomuschat ebenda

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

ausreichend gewahrt, auch wenn z. B. der Rechtschutz, den das Grundgesetz einräumt, in manchen Bereichen weiter ist.
Für die hier zu untersuchende Frage nach den Kommissionskompetenzen ist ein zweites Kriterium der Rechtsstaatlichkeit bedeutsamer:
Belastende Akte gegenüber dem Bürger müssen auf einer Ermächtigungsnorm beruhen, die sowohl die Maßnahme an sich, als auch das sie erlassende Organ voraussehbar und für den Einzelnen nachprüfbar macht.[67]
Kompetenzbestimmungen haben, auch innerhalb einer supranationalen Organisation mit Eingriffsbefugnissen gegenüber dem Einzelnen, eine (über-) staatliche Ordnungsfunktion.[68] Mit der Einbeziehung des Einzelnen in ihre Eingriffsbefugnisse mußte die EG eine feste Normenhierachie errichten, um dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit zu genügen. [69]
Die Voraussehbarkeit und Kalkulierbarkeit einer Maßnahme wird im EWG-Vertrag einzig und allein durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gesichert. Weder gibt es Art.80 GG ähnliche Bestimmungen, noch gibt es für jeden an die Gemeinschaft übertragenen Bereich genaue Rechtsgrundlagen, die das Ermessen des Gemeinschaftsgesetzgebers binden. In der Regel hat dieser vielmehr innerhalb seiner Zuständigkeiten weite Ermessensspielräume.
Daß er sich dabei nur innerhalb der ihm durch den Vertrag übertragenen Ermächtigungen bewegen darf, ist insoweit eine Art "Minimumstandard" für die Rechtssicherheit des Bürgers.
Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung ist auch aus diesem Grunde unverzichtbarer Bestandteil des Vertrages.

---

67. Tomuschat in: BK, Art. 24, Rz 58
68. Bruha,S.18
69. Tomuschat in: EuR 76,55

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

3.2.4 Ergebnis

Demokratie, Gewaltenteilung und Rechtsstaatlichkeit sind wesentliche Prinzipien, die auch im Gemeinschaftsrecht Geltung haben.
Die Besonderheiten der EG als supranationale Einrichtung erzwingen aber, daß sie nicht in gleicher Weise und mit den gleichen Mitteln, wie in den nationalen Verfassungen, im Gemein- schaftsrecht ihren Niederschlag gefunden haben.
Dennoch wird der Vertrag ihrem Wesen gerecht.
Das bedeutsamste und für alle drei Prinzipien gleichermaßen geltende Mittel ist die Limitierung der Kompetenzen durch den Vertrag.
Das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung hat daher überragende Bedeutung im Gemeinschaftsrecht.

3.3 Die erweiterte Auslegung von Kompetenzbestimmungen für die Kommission im Verhältnis zu den Prinzipien

Mit einer erweiternden Auslegung von Art. 155 I nach dem Grundsatz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft wird, wie oben (S.68) festgestellt, das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung verletzt. Ein Verzicht auf diesen tragenden Grundsatz kann, wie ebenfalls gezeigt wurde, nur dann zulässig sein, wenn trotz der neuen Kommissionskompetenzen die genannten Verfassungsprinzipien gewahrt bleiben, die der

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung sichern will.[70]

Demokratieprinzip

Von einer unmittelbaren, direkten, demokratischen Legitimation des Gemeinschaftsgesetzgebers kann, wie unter 3.2.3 (S.77) festgestellt wurde, auch dann nicht ausgegangen werden, wenn der Ministerrat ordnungsgemäß seinen Rechtsetzungsaufgaben nachkommt.

Die demokratische Legitimation des Rates wird lediglich über den Umweg der nationalen Parlamente hergeleitet. Das Demokratieprinzip bleibt seinem Wesen nach deshalb gewahrt, weil die Kommission durch ihr Vorschlagsrecht in starkem Maße an der Gesetzgebung beteiligt ist, und andererseits die Verträge durch die nationalen Zustimmungsgesetze parlamentarisch abgesichert wurden.

Folgt man dieser Argumentation, so muß man erkennen, daß legislativen Befugnissen für die Kommission nicht mit dem Hinweis auf die Verletzung demokratischer Prinzipien begegnet werden kann:

Zum einen haben die Parlamente die Zuständigkeiten auf die Gemeinschaft übertragen und dabei der Kommission bereits durch ihr Vorschlagsrecht eine bedeutsame Rolle zugewiesen. Zum anderen ist die demokratische Kontrolle des Ministerrates sehr viel geringer als die der Kommission. Zwar wird auch die Kommission nicht direkt vom Parlament eingesetzt. Gemäß Art. 144 kann das Parlament aber die Kommission über ein

---

70. "Der Gemeinschaft ist es institutionell verwehrt, sich auf eine ungezügelte Dynamik der Auslegung einzulassen, die vor lauter ökonomischer Systemrationalität, die Verläßlichkeit und Berechenbarkeit des Rechts in Frage stellt und damit die Grundprinzipien von Rechtssicherheit und Vertrauensschutz tangiert."(Tomuschat in: EuR 76,45,55)

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

Mißtrauensvotum zur Niederlegung ihres Amtes zwingen. Damit ist bei Gesetzgebungskompetenzen für die Kommission die parlamentarische Kontrolle eher gewährleistet, als bei einem Tätigwerden des Rates.
Ein Kompetenzzuwachs zu Gunsten der Kommission im Bereich der Legislative verstößt daher nicht gegen das Demokratieprinzip, wie es vom Vertrag gesichert wird.[71]

Gewaltenteilung-Rechtsstaatlichkeit

Anderes hat zu gelten, wendet man sich der Gewaltenteilung und dem Rechtsstaaatsprinzip zu, wobei zwischen den möglichen Formen (Fallgruppen S.10 ff) unterschieden werden muß, in denen die Kommission bei Untätigkeit des Rates tätig werden kann.
Würde man der Kommission die Möglichkeit einräumen, neue, endgültige oder vorübergehende Maßnahmen[72] zu erlassen, so wären sowohl das Prinzip der Gewaltenteilung, wie es der Vertrag vorsieht, als auch die Grundsätze der Rechtstaatlichkeit verletzt.
Der Kommission würde eine legislative Macht zuwachsen, die weder vom Vertrag in irgendeiner Weise vorgesehen ist (Verstoß gegen das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung), noch mit den aufgezeigten Erfordernissen eines Rechtsstaats zu verein-

---

71. a.A. auf den ersten Blick Tomuschat (EuR 76,45,62), der besonders darauf abstellt, daß nur durch genaues Festhalten an den Vertrag noch die Legitimationskette erhalten bliebe. Das Demokratieprinzip verbiete jedes Abweichen vom Vertrag. Er führt aber auch an, daß eine Erweiterung der Befugnisse des Parlamentes diesen Vorwurf entkräfteten. Bei Kommissionskompetenzen ist diesem Erfordernis durch die parlamentarische Kontrolle wohl ausreichend Rechnung getragen, so daß auch n.A. Tomuschats das Demokratieprinzip nicht entgegenstehen dürfte.
72. Fallgruppen 2.3 u. 2.4, S.11 u.12

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

baren ist (Verstoß gegen wesentliche Verfassungsprinzipien). Zum einen verlangt dieser, daß legislative und exekutive Gewalt nicht in der Hand nur eines Organs liegen, was bei Kommissionskompetenzen in diesem Umfang der Fall wäre. Zum anderen würde gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und -klarheit verstoßen. Regelungen, die für den Einzelnen unmittelbar belastend sind und seine Rechtsposition verändern, würden nicht mehr auf einer Ermächtigungsnorm beruhen, die das erlassende Organ, hier die Kommission, mit der Befugnis zum Erlaß der Maßnahmen ausstattet.
Damit würde ein wesentliches Element von Rechtssicherheit und Rechtsklarheit verletzt.
Selbstverständlich ist auf der Grundlage der gleichen Argumentation auch der Erlaß neuer Politiken durch die Kommission ausgeschlossen.
Lediglich die Verlängerung bestehender Regelungen[73] wird man mit dem Grundsatz von Rechsstaatlichkeit und der, vom Vertrag vorgesehenen Gewaltenteilung noch für vereinbar halten müssen. Zwar mangelt es im Vertrag auch für fristverlängernde Regelungen einer ausdrücklichen Ermächtigung für die Kommission. Zwangsläufig wird der Kommission damit auch eine, die Machtverteilung berührende, neue Kompetenz eingeräumt. Gegenstand der Maßnahme ist aber immer noch eine urprünglich vom Rat abgewogene Entscheidung. Der materielle Inhalt der Ausgangsregelung bleibt unangetastet. Bereits bestehende, bis dato gültige Regelungen werden lediglich aufrecht erhalten. Damit wird der einzelne Bürger nicht übermäßig belastet. Sein Vertrauen dahingehend, daß für ihn wesentliche Maßnahmen vom Rat entschieden werden, wird bei der bloßen Fristverlängerung nicht verletzt. Diese stellt nur einen geringen Eingriff in

---

73. Fallgruppe 2.2, S.11

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

die Rechtssicherheit dar. Der Einzelne hat auch kein schützenswertes Interesse dahingehend, daß z.B. für den Fall der Agrarpreise keine, statt neuer Preise festgesetzt werden. Er muß letztlich immer damit rechnen, daß das bestehende Niveau erhalten bleibt.
Im Hinblick auf das zu lösende Spannunsverhältnis zwischen der rechtsstaatlichen Sicherheit auf der einen, und der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft auf der anderen Seite, muß ein Eingriff in das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung auf dieser Ebene daher hingenommen werden. Deshalb ist dies (abgesehen von der geringen Eingriffswirkung) gegenüber dem Einzelnen nicht unbillig, weil er nicht schutzlos gegenüber der Regelung ist. Die Kommission hat auch bei der bloßen Verlängerung von Regelungen die Interessen der Gemeinschaft und die schutzwürdigen Interessen des Marktbürgers abzuwägen. Auch hier ist sie an die ursprüngliche, zu Gunsten des Rates erteilte Ermächtigungsgebunden.
Sollte die Verlängerung einer Regelung die gesetzten Maxime eklatant verletzen, steht dem einzelnen, betroffenen Bürger auch der Rechtsweg gemäß Art. 173 offen. Ein Verweis auf diese letzte Möglichkeit scheint im Hinblick auf die geringe Eingriffswirkung der Maßnahme nicht unbillig.

Ergebnis:
Ausgehend von der auf S.70 gestellten Frage, inwieweit vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung abgewichen werden kann, kommt man zu folgendem Ergebnis:
Das Prinzip ist Ausdruck einer rechtsstaatlichen Sicherung. Diese wird nur dann nicht aufgehoben, wenn die Kommission bereits bestehende Maßnahmen verlängert, um die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft zu wahren.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Darüber hinaus gehende Kompetenzen zur selbständigen Änderung einer Regelung können der Kommission unter dem Gesichtspunkt einer extensiven Auslegung nicht zugestanden werden, da durch sie wesentliche , dem Gemeinschaftsvertrag innewohnende Verfassungsprinzipien verletzt würden.

4. Das Souveränitätsprinzip

Bisher war es bei den Grenzen einer extensiven, an der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft gemessenen Auslegung des Vertrages um solche Prinzipien gegangen, die im wesentlichen den der staatlichen Hoheitsgewalt unterworfenen Bürger schützen sollten. Der weiten Auslegung des Gemeinschaftrechts sind jedoch auch Grenzen gesetzt, die die Souveränität der Mitgliedstaaten als ursprüngliche Hoheitsträger betreffen. Einer integrationsfreundlichen, progressiven Auslegung des Vertrages, die zuerst nach den Interessen der Gemeinschaft fragt, steht die Forderung nach einer restriktiven, souveränitätsschonenden Auslegung gegenüber, nach deren Definition die Souveränität der Staaten so wenig wie möglich eingeschränkt werden darf.[74]
Souveränität soll hier als Rechtsbegriff verwandt werden, der den Staat, als einen mit Territorial- und Personalhoheit ausgestatteten letztentscheidenden Hoheitsträger ausweist.[75]
Es kann an dieser Stelle nicht umfassend auf den Konflikt zwischen nationalem und in den Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägten Souveränitätsverständnis und dem "integrationsorientierten Verfassungsverständnis" der Gemeinschaft

---

74. Petersmann, S.56 m.w.N.
75. Ress, S.15

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

eingegangen werden. Dieser Streit ist u.a. bei der Frage des Durchgriffscharakters des Gemeinschaftsrechts[76] und später im Zusammenhang mit der Direktwahl des Parlaments[77] ausgetragen worden. Er wird immer wieder aktualisiert, wenn es um eine Ausdehnung der Gemeinschaftszuständigkeiten geht.[78] Das Souveränitätsverständnis wird dabei als "Fessel des Integrationsfortschritts" bezeichnet.[79]

Ganz unstreitig erschwert ein Rückzug auf die nationale Souveränität die Fortentwicklung der Gemeinschaft und mag aus deren Sicht nicht wünschenswert sein. Trotzdem dürfen die Grenzen einer Zuständigkeitsübertragung i.d.S. auch aus gemeinschaftsfreundlicher Sicht nicht außer acht gelassen werden. Ebenso, wie die Gemeinschaft die Schranken zu beachten hat, die ihr Rechtsstaatlichkeit und Demokratie setzen, muß sie auch die Kernbereiche der Souveränität der Mitgliedstaaten beachten. Dies folgt zum einen aus der erforderlichen nationalen Akzeptanz von Gemeinschaftsrecht, die dann in Gefahr gerät, wenn Maßnahmen nicht mehr von den Mitgliedstaaten getragen werden.[80] Zum anderen ist eine zu weitgehende Auslegung von Gemeinschaftskompetenzen, die den souveränen Mitgliedstaat und seine Interessen außer Betracht läßt, nicht unbedingt integrationsfördernd, da die Mitgliedstaaten als Reaktion auf die Mißachtung ihrer Interessen und ihres eigentlichen Willens das politische

---

76. S. umfassende Darstellung bei Kovar in: Kommission, Dreißig Jahre Gemeinschaftsrecht, S.119,132ff
77. S. ausführliche Auseinandersetzung bei Ress, S.1ff
78. Kaiser in: EuR 80,97 ff
79. Fuß in: DVBl 80,98
80. Negativstes Beispiel ist die Krise der Gemeinschaft 1965/66.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

System blockieren.[81] [82]
Jedoch kommt im Rahmen dieser Untersuchung nicht darauf an, die Vereinbarkeit des bestehenden Vertrages mit dem nationalen Souveränitätsverständnis zu überprüfen.[83] Vielmehr soll, von der deutschen Verfassung ausgehend, die rechtliche Zulässigkeit der Übertragung von Hoheitsrechten angenommen werden, auch wenn es sich um komplexe Sachverhalte handelt, die einen weitreichenden Ermessensspielraum einräumen.[84] Hier wird insoweit nicht bestritten, daß Art. 24 GG zugunsten des Aufbaus und Fortschrittes supranationaler Gemeinschaften einen weitreichenden Verzicht auf Hoheitsrechte ermöglicht.
Jedoch erfordert Art.24 GG, daß ein solcher Verzicht nur durch ein Gesetz erfolgen kann, ihm also eine bewußte Entscheidung des Gesetzgebers zu Grunde liegt.

---

81. S. Weiler in: European Yearbook 81, 267,281, der einen Zusammenhang herstellt zwischen der Rspr. des EuGH zur Durchgriffswirkung , dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts so wie der ausschließlichen Gemeinschaftszuständigkeit und den Mängeln in der Rechtsetzung, der Schwächung der Kommission und der Nicht-Umsetzung der Gemeinschaftspolitiken durch die Gemeinschaft.
82. S. z.B. die oft sehr restriktive Gemeinschaftspolitik Großbritanniens. Margaret Thatchers Begründung (zitiert nach "Die Zeit", Nr.40, v. 30.9.1988, S.1):"Wir wünschen uns ein stärker geeintes Europa mit einem stärker ausgeprägten Empfinden für die gemeinsame Zielsetzung. Doch muß dies auf eine Art und Weise zustande kommen, die die unterschiedliche Tradition, die parlamentarischen Vollmachten und den Nationalstolz eines jeden Landes bewahrt, die die Quellen der europäischen Vielfalt sind."
83. So wird schon bei der generalklauselartigen Bestimmung des Art. 235 bestritten, daß eine solche pauschale Kompetenzzuweisung noch vom Verfassungsrecht der Mitgliedstaaten gedeckt sei. (S. Tomuschat in: EuR 76,45,63,Fn 77, wo auf die Notwendigkeit einer gewissen Eingrenzung mit Hinweis auf die dänische, italienische, englische und irische Verfassung verwiesen wird.)
84. Rojahn in: v.Münch, Art. 24, Rz 10

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

Ein solcher Verzicht ist "ureigenste" Angelegenheit des Staates, wird weder durch die bloße Existenz des Art. 24 vorweggenommen, noch ist die Bundesrepublik zur Erklärung eines solchen Verzichtes verpflichtet.[85]
Wenn der Bundesrepublik einerseits keine Verpflichtung zur Übertragung obliegt, muß sie selbstverständlich auch berechtigt sein, die Übertragung zu begrenzen bzw. Regelungen vorzusehen, die es ihr ermöglichen, auf die Ausgestaltung der Organisation Einfluß zu nehmen.
Es ist Ausdruck der ihr innewohnenden Souveränität, daß sie sich (und mit ihr die anderen Mitgliedstaaten) bei der Weiterentwicklung der Gemeinschaft, wie Stein formuliert, "im wahrsten Sinne des Wortes entscheidenden " Einfluß gesichert hat.[86] Dies geschah durch die Verlagerung der Rechtsetzungsbefugnisse auf den Rat und durch die Übertragung klar umrissener, limitierter Einzelkompetenzen.[87]
Rüttelt man daher an diesen beiden Grundsätzen des Vertrages, so stellt man gleichzeitig die in Form des Zustimmungsgesetzes erfolgte Entscheidung des nationalen Gesetzgebers in Frage. Dies bedeutet einen Eingriff in die tatsächliche Herrschaftsgewalt der Bundesrepublik, auf den diese nur im Rahmen von Art. 24 und nur durch ein Gesetz, das einen sachlich umgrenzten Bereich umfasst, verzichten kann. Art. 24 verbietet mit der Forderung, daß Hoheitsrechte nur durch Gesetz

---

85. Rojahn in: v.Münch, Art. 24, Rz 18
86. Stein, S.620
87. Nach der Rspr. des französischen Conseil Constitutionel ist eine vollständige Übertragung nationaler Souveränität nach der französischen Verfassung ausgeschlossen. Sasse kommentiert dies so, daß sich in Frankreich nur das Europa der Regierungen im Einklang mit der Verfassung befinde. (Beschluß v. 30.12.1976 JO v. 31.12.1976, Sasse in: Stödter, Festschrift f. Ipsen, S.701,720; s.a. Fuß in: DVBl 80,98); s. insb. Bleckmann in: DöV 77,615

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

übertragen werden können, eine Verselbständigung der Gemeinschaft dahingehend, daß die im ursprünglichen Zustimmungsgesetz enthaltenen Vorbehalte und Limitierungen durch eine Dynamisierung vollständig aufgelöst werden. Damit bestätigt Art. 24 den allgemeinen völkerrechtlichen Grundsatz, daß die Kompetenzen internationaler Organisationen nur auf dem Willen der Staaten (hier durch das Zustimmungsgesetz geäussert) beruhen.[88] Dieser Grundsatz muß auch im Gemeinschaftsrecht gelten. Auch wenn die EG keine internationale Organisation im herkömmlichen Sinne ist, so ist doch auch sie durch einen Vertrag entstanden, in dem Staaten Kompetenzen übertragen haben , die ihrer eigenen Souveränität entstammen. Auch im Bereich der EG gibt es eine orginäre Hoheitsgewalt der Staaten.[89] Befugnisse der Gemeinschaft müssen von ihren Mitgliedern abgeleitet werden.[90] Wenn im Vertrag, wie in den meisten anderen internationalen Organisationen, vorgesehen ist, daß die wesentlichen Entscheidungen von dem Organ getroffen werden, das von den Staatenvertretern gebildet wird, so mag darin zwar eine (Über-) Betonung nationaler Interessen zu sehen sein, es handelt sich jedoch um eine Grundsatzentscheidung der Mitgliedstaaten, die Ausdruck ihrer (berechtigten) Souveränitätsvorbehalte ist.

Wollte man den Grundsatz funktionell begrenzter Handlungsvollmachten aufgeben und der Kommission legislative Kompetenzen über die vertraglich Vorgesehenen einräumen, so würde die Gemeinschaft eine autonome Entwicklung nehmen, die

---

88. Bleckmann, Souveränitätsverständnis, S.38
89. Bleckmann , Souveränität, S.45
90. Bleckmann, Souveränität, S.39

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

von der ursprünglichen Integrationsentscheidung des Gesetzgebers nicht mehr gedeckt ist.[91]
Eine solche Auslegung würde daher den Grundsatz der Souveränität der Mitgliedstaaten verletzen.

Einen solchen Verstoß wird man allerdings wie für das Rechtsstaatsprinzip unter 3.3 (S.83 ff) nur da annehmen können, wo die Kommission eigenständige neue Regelungen trifft. Erst dann kommt es zu einer echten Verschiebung der Befugnisse. Erst dann werden wirklich wesentliche Entscheidungen statt vom Rat von der Kommission wahrgenommen. Für die weitere Begründung kann auf die Ausführungen S. 84 ff verwiesen werden. Es ist ergänzend nur festzuhalten, daß auch den Mitgliedstaaten Rechtsschutz gemäß Art.173 gegen (rechtswidrige) Verlängerungsmaßnahmen zusteht.

IV Ergebnis:

Die unter I-III gefundenen Ergebnisse lassen sich wie folgt zusammenfassen:
Ausdrückliche Rechtsetzungskompetenzen für die Kommission bei Untätigkeit des Rates lassen sich aus dem Vertrag nicht herleiten.
Ungeschriebene Kompetenzen können im Wege einer, an der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft orientierten Auslegung nur bejaht werden, wo die Kommission die ursprünglichen Ratsmaßnahmen aufrechterhält. Selbständige Maßnahmen verletzen

---

91. Tomuschat in: EuR 76, 45,61,62; ders. S.62 Fn 69, wo er ausführt, daß die Gemeinschaftsgesetzgebung nur delegierte Gesetzgebung sei, die eine Legitimation durch den nationalen Gesetzgeber finden muß. Tomuschat stellt hier allerdings mehr auf das Demokratieprinzip ab.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

das Rechtsstaatsprinzip und die Souveränität der Mitgliedstaaten. Eine i.d.S. weit ausgedehnte Vertragsauslegung ist daher nicht zulässig.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

3.Kapitel: Kompetenzen der Kommission aus ungeschriebenen Notstandsklauseln

I Notstandsregelungen im EWG-Vertrag

Der EWG-Vertrag enthält neben den sogn. Schutzklauseln verschiedene ausdrückliche Notstandsklauseln. So regeln Art. 108 f z.B. die Konflikte, die durch Zahlungsbilanzschwierigkeiten hervorgerufen werden können. Art.224 betrifft Notstandssituationen, in die einzelne Mitgliedstaaten durch innerstaatliche Störungen, Kriege oder ähnl. geraten können, die das Funktionieren des gemeinsamen Marktes beeinträchtigen können. Beispiele weiterer Notstandsklauseln sind Art. 36, 48 III, 66 i.V.m. 56 I, 70 II, 223. Voraussetzung der Anwendung dieser Klauseln sind jedoch immer entweder nationale oder innerstaatliche Sicherheitsinteressen oder wirtschaftliche oder militärische Krisenlagen.[1] U.U. kann auch Art. 235 als Auffangtatbestand für gewisse Notfälle begriffen werden.[2] Art.235 erfaßt jedoch, wie bereits dargelegt, nur die materielle Kompetenzerweiterung im Verhältnis Gemeinschaft - Mitgliedstaaten.

Ausdrückliche (allg.) Notstandsbefugnisse in Form von Gesetzgebungskompetenzen werden der Kommission bei Untätigkeit des Rates , dem Fall eines sogn. Gesetzgebungsnotstandes[3], durch den Vertrag nicht eingeräumt.

---

1. Schweitzer-Hummer, S.152 ff
2. B-B-P-S, S.87
3. Bei den möglichen Formen eines Notstandes unterscheidet das Grundgesetz zwischen innerem (z.B. Art.35 II, 91), äusserem (z.B. Art. 115 a) und Verfassungsnotstand, bei dem einzelne Verfassungsorgane handlungsunfähig sind. Ein Unterfall ist der Gesetzgebungsnotstand i.S.v. Art.81.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

II Notstandsregelungen in den Mitgliedstaaten

Die mitgliedstaatlichen Verfassungen sehen hingegen fast ausnahmslos (ausdrückliche oder ungeschriebene) Notstandsregelungen in dem Sinne vor, daß die Exekutive in außergewöhnlichen Situationen zum Erlaß von Maßnahmen ermächtigt ist, die ursprünglich der Legislative oblagen. Beispielhaft sollen folgende Regelungen herausgegriffen werden:

In Belgien sind Notstandsbefugnisse in Anknüpfung an die Art.67,78 der Verfassung in zwei Formen anerkannt. Zum einen handelt es sich um Notverordnungen auf Grund der materiellen Unmöglichkeit der Regierung, die Kammern zu versammeln, zum anderen handelt es sich um die Ausführung sogn. Vollmachtsgesetze durch den König.[4]

Das GG enthält in Art.81 für die Bundesrepublik eine detaillierte Regelung eines Gesetzgebungsnotstandes.[5]

Art.23 der dänischen Verfassung gibt dem König vorübergehende Befugnisse im Falle einer Verhinderung des Folketing.[6]

Art.16 der französischen Verfassung erlaubt dem Präsidenten der Republik in außergewöhnlichen Fällen den Erlaß der erforderlichen Maßnahmen. Ferner gibt es in Frankreich die Lehre von den "circonstances exceptionelles", die besondere Ermächtigungen für die Exekutive vorsieht.[7]

Dem Präsident des Landes wird ebenfalls nach Art.44 der griechischen Verfassung ein Notverordnungsrecht eingeräumt.[8]

---

4. Perin, S.172 ff, Senelle, S.250 ff
5. Maunz/Dürig/Herzog, Art.81, Rz 1ff
6. Deutsche Übersetzung s. Mayer-Tasch, S.70
7. Braibant, S.249 ff
8. Pechstein, S.123

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Das common law Großbritanniens erlaubt der Regierung nach der "necessity"-Doktrin ebenfalls Notstandsmaßnahmen; darüber hinaus existieren weitere parlamentarische Notstandsermächtigungen.[9]

Art. 77 II der italienischen Verfassung sieht für den Notfall vorübergehende, jedoch nachträglich vom Parlament zu bestätigende Verordnungsbefugnisse der Regierung vor.[10]

In Irland gibt es gemäß Art.24 ein besonderes, begrenztes Gesetzgebungsverfahren bei Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung und gemäß Art. 28 III 2 besondere Befugnisse für die Exekutive im Verteidigungsfall.[11]

Die luxemburgische Verfassung kennt keine ausdrücklichen Notstandsbefugnisse, jedoch ungeschriebene Ermächtigungen der Regierung für den Fall, daß die gesetzgebenden Kammern handlungsunfähig sind.[12]

Art. 103 I der niederländischen Verfassung räumt dem König das Recht ein, Erhaltungsmaßnahmen zur Aufrechterhaltung der inneren und äusseren Sicherheit zu erlassen.[13]

Auch die portugiesische Verfassung kennt ein Notverordnungsrecht für die Regierung gemäß Art. 137 c, 141.[14]

Nur nach der spanischen Verfassung bleibt im Notstandsfall formal die starke Rolle des Parlamentes insoweit erhalten, als bei Unfähigkeit des Parlamentes nach Art.116 ein ständiger

---

9. Wade/Bradley, S.547 ff
10. Deutsche Übersetzung s. Mayer-Tasch, S.327
11. ebenda S.275,280
12. Prakke, S.434
13. Akkermans, S.843 ff
14. Pechstein, S.123

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Ausschuß zu entscheiden hat.[15]

Wenn die nationalen Verfassungen nach dem oben Skizzierten auch nur teilweise zwischen innerem, äusserem und Verfassungsnotstand unterscheiden[16], so wird doch deutlich, daß nahezu alle Rechtsordnungen Rechtssetzungsermächtigungen der Exekutive in Krisensituationen kennen.
Zu fragen ist daher, ob es neben den ausdrücklichen Bestimmungen des Vertrages auch einen allg. Rechtsgrundsatz im Sinne eines Gesetzgebungsnotstandes dieser Art im Gemeinschaftsrecht gibt, der eine Problemlösung für die in dieser Arbeit bedeutsamen Fälle bietet.

III Die Geltung ungeschriebener Notstandsklauseln im EWG-V

Grundsätzlich ist im Gemeinschaftsrecht, wie im Völkerrecht, anerkannt, daß im Wege einer rechtsvergleichenden Analyse der in den nationalen Rechtsordnungen vorhandenen Prinzipien Lösungen auch für gemeinschaftsrechtliche Probleme gefunden werden können.[17] Dies hat sowohl für ausdrückliche als auch für allgemeingültige, aber ungeschriebene Verfassungs- oder Rechtsgrundsätze zu gelten.[18]
Fraglich ist jedoch, ob dies in der EG auch für legislative Befugnisse in Notstandsfällen gelten kann.

---

15. Hofmann, S.349 . Als im Februar 1981 das Verfassungsleben vollständig lahmgelegt war, hat jedoch der König entsprechende Befugnisse ausgeübt, so daß auch hier von ungeschriebenen Befugnissen des Königs ausgegangen werden muß. Hofmann, S.352
16. S. Fn 3, S.93
17. B-B-P-S, S.218
18. B-B-P-S, S.217 ff

© The Author(s). European University Institute.
Digitized version produced by the EUI Library in 2020. Available in Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Dafür spricht zunächst das Argument, daß der EWG-Vertrag nicht genauestens jede mögliche Notstandssituation im Vorhinein lösen konnte[19], und so noch Raum für ergänzende, ungeschriebene Regelungen verbleiben mußte.
Gegen solche ergänzenden Befugnisse sprechen jedoch gewichtige Gründe:
Ungeschriebene Notstandsbefugnisse im EWG-Vertrag stellen das detaillierte System der geregelten Ausnahmetatbestände in Frage. Auch wenn, unabhängig davon, ob Mitgliedstaaten oder Kommission durch ungeschriebene Notstandsklauseln ermächtigt werden, noch eine gemeinschaftsrechtliche Kontrolle über den Gerichtshof besteht [20], so würden doch die klar gezogenen Grenzen der Ausnahmesituationen "verwischt".[21] Gerade die vielfältigen Notstandsregelungen des Vertrages (S.93) sprechen gegen ergänzende, ungeschriebene Befugnisse.
Hinzu kommt, daß es sich bei dem vorliegenden Problem um einen Notstand handelt, in dem die Kommission als Exekutive und nicht die Mitgliedstaaten ergänzende Befugnisse erhalten soll. Es müssen deshalb die gleichen Argumente ins Feld geführt werden, die gegen eine ergänzende Auslegung von Art. 155 I gesprochen haben.(S. Kapitel 2 III)
Der EWG-Vertrag enthält nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung nur limitierte Zuweisungen legislativer Kompetenzen. Dies sichert das Rechtsstaats- und Demokratieprinzip und schützt das Souveränitätsverständnis der Mitgliedstaaten. Neue Kommissionskompetenzen dürfen daher auch nicht über den Umweg ungeschriebener Notstandsbefugnisse eingeführt werden. So muß auch Bleckmann[22] verstanden werden,

---

19. Bleckmann, S.492
20. A.A. B-B-P-S, S. 87
21. B-B-P-S, S.87
22. Bleckmann, S.493

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

wenn er schreibt:

" Der Rat als Vertretung der Regierungen hat in der EG das Hauptgewicht: Die Staaten können das Vertragsrecht ändern. Die Kommission hat dagegen nur technische Kompetenzen. So ist es denkbar, daß der Rat im Notfall ohne Vorschläge der Kommission entscheidet und daß der Rat bei Handlungsunfähigkeit der Kommission deren Kompetenzen an sich zieht. Nicht kann aber umgekehrt die Kommission die Kompetenzen des Rates ausüben, wenn der Rat funktionsunfähig ist."

Selbst wenn man entgegen der Verfasserin der Kommission auch ungeschriebene Notstandsbefugnisse zuerkennen wollte, muß man sie doch im konkreten Konfliktfall verneinen.
Ausdrückliche oder ungeschriebene Notstandsbefugnisse in Form von Rechtsetzungskompetenzen für die Exekutive werden in den Mitgliedstaaten nur bei ganz außergewöhnlichen Krisensituationen (Krieg etc.) anerkannt. Auch die im EWG-Vertrag ausdrücklich geregelten Fälle knüpfen an solche besonderen Krisenlagen an.[23] Diese liegen bei Untätigkeit des Rates (i.d.R. verursacht durch das Festhalten am Einstimmigkeitsprinzip) nicht vor. Die Begründung eines allgemeinen Prinzips der Notstandsbefugnisse für die Kommission auf der Grundlage einer vergleichenden Analyse des Rechts der Mitgliedstaaten ist im konkreten Fall nicht möglich. Es handelt sich nicht um außergewöhnliche, sondern sehr alltägliche Gründe. Das Eingreifen von Notstandsklauseln ist daher schon tatbestandlich ausgeschlossen.[24]

---

23. S.S.93
24. Bleckmann, S.493

© The Author(s). European University Institute. Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

4.Kapitel: Zusammenfassendes Ergebnis - Ausblick

Mehr legislative "Macht" der Kommission bei Untätigkeit des Rates?

Die vorliegende Untersuchung beantwortet die im Titel gestellte Frage mit einem klaren "Nein".

Zwar hat gerade das Jahr 1988 mit der Krise um die Agrarpreise für das am 1.7.1988 beginnende Wirtschaftsjahr erneut das Regelungsdefizit des Rates unter Beweis gestellt:
Wieder einmal wurde am Einstimmigkeitsprinzip festgehalten. Wieder einmal gelang es deshalb nicht, rechtzeitig die erforderlichen gemeinschaftlichen Maßnahmen zu verabschieden.
Demgegenüber kam die Antwort der Kommission mit der eigenständigen Festsetzung von Ausfuhrerstattungen und Währungsausgleichsbeträgen[1] pünktlich zum Beginn des neuen Abrechnungszeitraums.
Die Festsetzungen waren aber dennoch nicht rechtmäßig.

Die legislativen Befugnisse der Kommission sind im EWG-Vertrag auf die ausdrücklich zugewiesenen Ermächtigungen beschränkt. Der EWG-Vertrag enthält keine allgemeine, ungeschriebene Rechtsgrundlage, die ein legislatives Tätigwerden der Kommission für einen gelähmten Gemeinschaftsgesetzgeber rechtfertigt.
Einer Ausdehnung von bestehenden Kompetenzen im Wege einer progressiven Vertragsauslegung stehen gewichtige Gründe wie das Rechtsstaatsprinzip und der Grundsatz der Souveränität der Mitgliedstaaten entgegen, die ihren Ausdruck in dem vertrag-

---

1. S. Abl. 1988 L 168 und 169

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

lich festgelegten Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung gefunden haben.
Die Kommission muß sich auf die Möglichkeit verweisen lassen, bei der Lösung kurzfristig anstehender Entscheidungen, ehemalige Ratsmaßnahmen durch Verlängerung des Wirtschaftsjahres aufrechtzuerhalten. - Eine Möglichkeit, die die Kommission im Juni 1988 nicht einmal in Betracht gezogen zu haben scheint. Ohne den geringsten Zweifel an der Rechtmäßigkeit ihres Tuns hat sie demgegenüber die von ihr erlassenen Regelungen für allgemeinverbindlich und unmittelbar anwendbar erklärt.
Die Kommission wird sich insoweit den Vorwurf gefallen lassen müssen, daß sie die Rechtsprechung des EuGH nicht berücksichtigt hat:
In der RS 332/85 (Fischerei II) hatte der Gerichtshof deutlich ausgesprochen, daß einseitge Verbindlichkeitserklärungen seitens der Kommission, in Bereichen, in denen dem Rat die legislativen Befugnisse obliegen, keine Wirksamkeit entfalten.[2]
Es bleibt abzuwarten, ob es nicht, nachdem es 1988 zum ersten Mal zu Festsetzungen in solch großem Ausmaß gekommen ist, (im Gegensatz zu 1985) zu einem Verfahren vor dem EuGH kommt, in dem die Kommission unterliegen dürfte, sollte der Gerichtshof seine Auffassung aufrecht erhalten.

Doch welche Lösungsmöglichkeiten gibt es neben der Verlängerung von bestehenden Regelungen?
Wer, wenn nicht die Kommission, kann neue Festsetzungen treffen, wenn das Beibehalten eines Status Quo irreparabele Schäden verursacht, wie dies zum Beispiel im Fischereisektor

---

2. RS 332/85 (noch unveröfftl.), Rz 22 des Urteils

Digitized version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

bei Erhaltungsmaßnahmen für bestimmte Fischbestände der Fall sein könnte?

Zum einen bleibt es der Kommission unbenommen, statt selber tätig zu werden, ein Verfahren vor dem EuGH im Rahmen einer Untätigkeitsklage gegen den Rat gemäß Art.175 anzustrengen. Zwar stellt sich dann die Frage der Durchsetzbarkeit eines solchen Urteils. Vermutlich würde es aber auf Grund des zum Tätigwerden verpflichtenden Urteils zum auf Mehrheitsentscheidungen beruhenden Erlaß von Maßnahmen kommen.

Mittelfristig ist der Kommission zu raten, die Übertragung der Durchführungsbefugnisse insb. im Agrarsektor zu fordern, zumindest für die Nichtübertragung eine Begründung zu verlangen. Der Begründungszwang[3], der durch den neuen Art. 145 III auf den Rat zukommt, übt einen nicht unerheblichen Druck auf den Rat aus, der zu einer stärkeren Verlagerung von Befugnissen führen dürfte.
Darüber hinausgehende Befugnisse können der Kommission nicht zugestanden werden.

Auf der anderen Seite muß es für die Mitgliedstaaten möglich sein, auf der Grundlage der Kommissionsvorschläge Erhaltungsmaßnahmen für ihr Hoheitsgebiet in den Bereichen zu erlassen, wo einzelstaatliche Regelungen Wirkung entfalten können. Solange die Mitgliedstaaten an die Vorschläge der Kommission gebunden sind, kann in solchem einzelstaatlichen Tätigwerden (ob als Sachwalter für die Gemeinschaft oder im nationalen Interesse) kein gemeinschaftsfeindliches Verhalten gesehen werden. Die nationalen Maßnahmen an eine Zustimmung

---

3. Glaesner in: EuR 1986,146

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

der Kommission zu binden, wie es der EuGH in der RS 804/79 getan hat, ist - wie bereits ausgeführt - nicht durch den Vertrag gerechtfertigt. Durch erneute Verhandlungspflicht würde darüber hinaus der Erlaß weiter erschwert.
Dort, wo nationale Maßnahmen , wie bei der Festsetzung der Agrarpreise, ausscheiden, wird die Gemeinschaft mit dem Regelungsdefizit und den Ungerechtigkeiten, die bei Aufrechterhaltung der alten Maßnahmen entstehen, leben lernen müssen.
Auch hier ist zu erwarten , daß in kürzester Zeit genug politischer Druck entsteht, der zur Rückkehr zu mehrstimmigen Entscheidungen führen muß.

Es sind letztlich die Mitgliedstaaten als Parteien des geschlossenen Vertrages, die für die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft Sorge zu tragen haben.
Der Vertrag bietet mit dem Mehrstimmigkeitsprinzip und der Möglichkeit der Kompetenzdelegation dazu auch alle Chancen. Es kann weder dem Gerichtshof noch der Kommission überlassen werden, im Wege einer rechtswidrigen Ausdehnung von Kompetenzbestimmungen diese Aufgabe zu übernehmen.

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Literaturverzeichnis

Bei den nur mit Autor und Seitenzahl zitierten Fundstellen handelt es sich um das in der Literaturliste an erster Stelle aufgeführte Werk.

Akkermans, D.W.C.: De Grondwet (Zwolle 1987)

Bärmann, Johannes: Die europäischen Gemeinschaften und die Rechtsangleichung, JZ 1959, S.553

Ballreich, Hans u.a.: Das Staatsnotrecht in Belgien, Frankreich, Großbritannien, Italien, den Niederlanden, der Schweiz und den Vereinigten Staaten von Amerika (Köln-Berlin 1955)

Beutler-Bieber-Pipkorn-Streil: Europäisches Gemeinschaftsrecht, 3.Aufl. (Baden-Baden 1987)

Bieber,Roland: The Settlement of Instituional Conflicts on the Basis of art.4 of the EEC Treaty, CMLR 1984, S.504

Bleckmann, Albert: Europarecht, 4.Aufl. (Köln 1985)

ders.: Die Beihilfenkompetenz der Europäischen Gemeinschaft, DöV 1977, 615

ders.: Nationales und europäisches Souveränitätsverständnis - Strukturalistisches Modelldenken im Europäischen Gemeinschaftsrecht und im Völkerrecht in: Souveränitätsverständnis der Gemeinschaften, Ress (Hrsg) (Baden-Baden 1980)

ders.: Die Rechtsnatur des europäischen Gemeinschaftsrecht, DöV 1978, S.391

Böhm, Roland: Kompetenzauslegung und Kompetenzlücken im Gemeinschaftsrecht (Frankfurt-Bern-New York 1985)

Bonner Kommentar zum Grundgesetz: Zweitbearbeitung, Loseblattsammlung (Hamburg Stand 1986)

Braibant,G.: Le droit administraif français (Paris 1984)

Bruha, Thomas: Rechtsangleichung in der Europäischen Gemeinschaft, ZaöRV 1986, S.1

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Bruha, Thomas; Münch, Wolfgang: Stärkung der Durchführungsbefugnisse der Kommission, NJW 1987, S.542

Constantinesco, Leontin: Das Recht der Europäischen Gemeinschaft I (Baden-Baden 1977)

ders.: Die Institutionen der Gemeinschaft an der Schwelle der 80-er Jahre, EuR 1981, S.209

Dewost, Jean Louis: Les relations entre le Conseil et la Commission dans le processus de décision communautaires, RMC 1980, S.289

Doehring, Karl: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland (Frankfurt 1976)

Dorn, Dietrich-W.: Art. 235- Prinzipien der Auslegung (Kehl-Straßburg-Arlington 1986)

Dreier Ausschuß: Bericht der "Drei Weisen"- Offizieller Bericht des Dreier Ausschusses an den Europäischen Rat über die europäischen Organe (Luxemburg 1979)

Editorial Comments: CMLR 1981,267

Ehlermann, Claus Dieter: Das schwierige Geschäft der Kommission, EuR 1981, S.335

ders.: Compétences d`exécution conférées à la Commission - La nouvelles décision-cadre du Conseil, RMC 1988, S.232

Everling, Ulrich: Die ersten Rechtsakte der Organe der Gemeinschaften, BB 1959, S.52

ders.: Die Theorie der implied powers im Gemeinschaftsrecht, EuR 1966, S. 59

Giardina, Andrea: The Rule of Law and Implied Powers in the European Community, Italian Yearbook of International Law, 1975, S.99

Gilsdorf, Peter: Die Rolle der Kommission bei der gemeinschaftlichen Rechtsetzung in: Der Beitrag des Rechts zum europäischen Einigungsprozeß mit Btr. v. K. Carstens u.a. (Bonn 1984)

Glaesner, H.-J.: Kooperation und Konflikt zwischen den Gemeinschaftsorganen im Spannungsfeld der Gemeinschaftsentwicklung in: Entwicklungsperspektiven der europäischen Gemeinschaft , Magiera (Hrsg), (Berlin 1985)

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

ders.: Mögliche Konfliktzonen zwischen den Gemeinschaftsorganen, EuR 1981, S.9

Grabitz: Kommentar zum EWG-Vertrag, 2. Grundlieferung (München-Mai 1986

v.d.Groeben-Boeckh: Kommentar zum EWG-Vertrag, 3.Auflage (Baden-Baden 1983)

Hallstein, Walter: Europäische Reden (Düsseldorf 1979)

Hilf, Meinhard : Der Justizkonflikt um die EG-Richtlinien gelöst, EuR 88, S.1

Hofmann, Rainer: Das Notstandsrecht in Spanien in: ZaöRV 1982,349 ff

Hummer, Waldemar: Das institutionelle Gleichgewicht als Strukturdeterminante der Europäischen Gemeinschaft in: FS für A.Verdross, Ius Humanitas (Berlin 1980)

Ipsen, Hans Peter: Europoäisches Gemeinschaftsrecht (Tübingen 1972)

ders.: Europäisches Gemeinschaftsrecht in Einzelstudien (Baden-Baden, 1984)

Joilet, René: Le droit institutionel des Communautés européennes (Liège 1983)

Kaiser, Joseph: Grenzen der EG-Zuständigkeit, EuR 1980, S.97

Klein, Eckart: Neuere Entwicklungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaft, DöV 1984, S.1010; DöV 1986, 951

Kommission der EG: Dreißig Jahre Gemeinschaftsrecht (Luxemburg 1983)

Kraushaar, Reinhard: Zur Kompetenz der EG zum Erlaß von Verordnungen, DöV 1959, S.726

Lamoureux, François: Les pouvoirs de la Commission en cas de vide juridique du fait de la carence du Conseil, RMC 1984, S.215

Maunz-Dürig-Herzog: Kommentar zum Grundgesetz, Loseblattsammlung München Stand 1976-)

Mayer-Tasch, P.C.: Die Verfassungen der nicht-kommunistischen Staaten Europas, 2.Aufl. (München 1975)

Meibom v., H.: Die Rechtsetzung der Organe der Europäischen Gemeinschaft, BB 1959, S. 127

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Möller, Wolf Dietrich: Die Verordnung der EG (Göttingen 1967)

Mortelsmans, L.: Les lacunes provisoires en droit communautaire, Cahiers de droit européen 1981, S.410

Münch v., Ingo: Grundgesetz-Kommentar, 3.Aufl. (München 1988)

Nicolaysen, Gert: Europäisches Gemeinschaftsrecht (Stuttgart 1979)

ders.: Zur Theorie der implied powers in den Europäischen Gemeinschaften, EuR 1966, S.129

Prakke, C.S.: Het Staatsrecht van de Landen von de EEG, 2.Aufl. (Dewenter 1988)

Pechstein, Matthias: Die Mitgliedstaaten der EG als Sachwalter des gemeinsamen Interesses (Baden-Baden 1987)

Perin, François: Cours de Droit Constitutionnel, Livre II, (Liège 1977)

Peruzzo, Giovanni Guido: Das Problem der implied powers der Organe der Européischen Gemeinschaft (Marburg 1979)

Pescatore, Pierre; La carence du législateur communautaires et le devoir de juge in: Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenimtegration (Köln 1983)

ders.: Die einheitliche Akte - Eine ernste Gefahr für den gemeinsamen Markt, EuR 1986, S.153

Petersmann, Hans G.: Die Souveränität des Britischen Parlaments in den Europäischen Gemeinschaften (Baden-Baden 1972)

Rabe, Hans Jürgen: Das Verordnungsrecht der Europäischen Gemeinschaft (Hamburg 1963)

Rasmussen, Hjalte: On Law and Policy in the European Court of Justice (Dordrecht-Boston-Lancaster 1986)

Ress, Georg (Hrsg.): Das Souveränitätsverständnis in des Europäischen Gemeinschaften (Baden-Baden 1980)

Sandalow, Terrance; Stein, Eric: Courts and Free Markets (Oxford 1982) Vol. I u. II

Schibel, Roland : Bemerkungen zur Rechtsprechung, BB 1962, S.1350

Schindler, Peter: Die Delegation von Zuständigkeiten in der Europäischen Gemeinschaft (Baden-Baden 1972)

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Schmitt-v.Sydow, Helmut: Die Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften - Die Kommission (Baden-Baden 1980)

Schwarze, Jürgen: Ungeschriebene Geschäftsführungsbefugnisse für die Kommission bei Untätigkeit des Rates, EuR 1982, S.133

ders.: Die Befugnis zur Abstraktion im Gemeinschaftsrecht (Baden-Baden 1976)

ders.: Funktionen des Rechts in der EG in: Gesetzgebung in der EG (Hrsg.: Schwarze) (Baden-Baden 1985)

Schweitzer, Michael; Hummmer, Waldemar: Europarecht, 2. Aufl. (Frankfurt 1985)

Sedemund, Joachim; Montag, Frank: Europäisches Gemeinschaftsrecht, NJW 1987, S. 546; NJW 1988, 601

Senelle, Robert: Kommentar zur belgischen Verfassung (Gent 1974)

Simson v. ,Werner: Verfassungsmäßige Ordnung und Europäische Integration in : Handbuch des Verfassungsrecht , Hrsg.: Benda, Maihofer, Vogel (Berlin-New York 1983)

Smit, Hans; Herzog, Peter E.: The Law of the European Community (New York 1982)

Söllner, Renate: Art. 5 EWG-Vertrag in der Rechtsprechung des EuGH (München 1985)

Stein, Torsten: Richterrecht wie anderswo auch? in: Richterliche Rechtsfortbildung, FS zum 600-jährigen Bestehen der Universität Heidelberg (Heidelberg 1986)

Stern, Klaus: Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland (München 1977)

Stoedter, Rolf (Hrsg.): Hamburg-Deutschland-Europa, FS f. Ipsen (Tübingen 1977)

Streinz, Rudolf: Die Luxemburger Vereinbarung (München 1984)

Tizzano, Antonio: Lo sviluppo delle competenze materiali delle Communità Europee, Rivista di diritto europeo, 1981, S. 139

Tomuschat, Christian: Die Rechtsetzungsbefugnisse der EWG in Generalermächtigungen, insb. in Art. 235 EWG-Vertrag, EuR 1976, S.45

Wade,E.S.C.; Bradley, A.W.: Constitutional and Administrative Law, 10.Aufl. (London,N.Y. 1985)

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Weiler, Joseph: The Community System: The Dual Character of Supranationalism in: YB of European Law 1982, S. 267

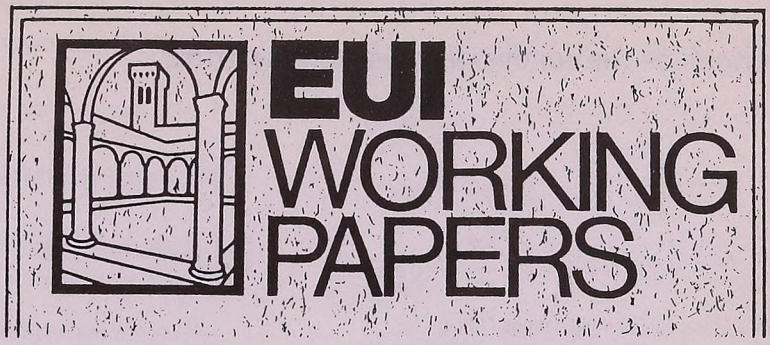
Wohlahrt-Everling-Sprung: Die EWG (Berlin-Frankfurt 1960)

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

Abkürzungsverzeichnis:

a.A.	anderer Auffassung
aaO	am angegebenen Ort
Abl	Amtsblatt der EG
Abs.	Absatz
BB	Der Betriebsberater
B-B-P-S	Beutler-Bieber-Pipkorn-Streil
CMLR	Common Market Law Review
DöV	Die Öffentliche Verwaltung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGKS	Europäische Gemeischaft für Kohle und Stahl
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
Fn	Fußnote
FS	Festschrift
Hrsg.	Herausgeber
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NJW	Neue Juristische Wochenzeitschrift
RMC	Revue du Marché Commun
RS	Rechtsache
Rspr.	Rechtsprechung
Rz	Randziffer
S.	siehe
Slg	amtliche Sammlung der EG
u.a.	unter anderem
z.B.	zum Beispiel
ZaöRV	Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht
Ziff.	Ziffer
YB	Yearbook

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.



EUI Working Papers are published and distributed by the European University Institute, Florence.

Copies can be obtained free of charge - depending on the availability of stocks - from:

The Publications Officer
European University Institute
Badia Fiesolana
I - 50016 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy

Please use order form overleaf

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE

To The Publications Officer
European University Institute
Badia Fiesolana
I - 50016 San Domenico di Fiesole (FI)
Italy

From Name .....
Address .....
.....
.....
.....
.....

Please send me the following EUI Working Paper(s):

No. .....
Author, title: .....
.....
.....
.....
.....
.....

Date .....

Signature
.....

Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.
© The Author(s). European University Institute.

PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE NOVEMBER 1988

88/329:	Dalia MARIN	Assessing Structural Change: The Case of Austria *
88/330:	Milica UVALIC	"Shareholding" in Yugoslav Theory and Practice
88/331:	David CANNING	Convergence to Equilibrium in a Sequence of Games with Learning
88/332:	Dalia MARIN	Trade and Scale Economies. A causality test for the U.S., Japan, Germany and the UK
88/333:	Keith PILBEAM	Fixed versus Floating Exchange Rates Revisited
88/334:	Hans Ulrich Jessurun d'OLIVEIRA	Die EWG und die Versalzung des Rheins
88/335:	Felix Fitzroy and Kornelius Kraft	Piece Rates with Endogenous Monitoring Some Theory and Evidence
88/336:	Norbert LORENZ	Die Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäischen Gemeinschaften - verfassungsrechtliche Chancen und Grenzen einer europäischen Integration erläutert am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs und Italiens -
88/337:	Domenico Mario NUTI	On Traditional Cooperatives and James Meade's Labour-Capital Discriminating Partnerships
88/338:	Pietro REICHLIN and Paolo SICONOLFI	Government Debt and Equity Capital in an Economy with Credit Rationing
88/339:	Alfred STEINHERR	The EMS with the ECU at Centerstage: A proposal for reform of the European Exchange rate system
88/340:	Frederick VAN DER PLOEG	Monetary and Fiscal Policy in Interdependent Economies with Capital Accumulation, Death and Population Growth
88/341:	David CANNING	Optimal Monetary Policy in an Economy without a Forward Market for Labour
88/342:	Gunther TEUBNER	"And God Laughed..." Indeterminacy, Self-Reference and Paradox in Law
88/343:	Jean BLONDEL	Ministerial Careers in Western European Governments

* :Working Paper out of print

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE NOVEMBER 1988

88/344:	Joerg MAYER	Intervention Mechanisms and Symmetry in the EMS
88/345:	Keith PILBEAM	Exchange Rate Management and the Risk Premium
88/346:	Efisio ESPA	The Structure and Methodology of International Debt Statistics
88/347:	Francesc MORATA and and Jaume VERNET	Las Asambleas Regionales en Italia y España: Organizacion Institucional y Reglas de Funcionamiento
88/348:	Milica UVALIC	The Investment Behaviour of the Labour-Managed Firm: An Econometric Analysis
88/349:	Massimo PANEBIANCO	Inter-Regional Co-Operation in the North-South Dialogue Latin America and the European Community
88/350:	Gregorio ROBLES	La Cour de Justice des CE et les Principes Généraux du droit
88/351:	Alan KIRMAN	On Ants and Markets
88/352:	Gianna GIANNELLI	Labour Demand, Pricing and Investment Decisions in Italy: An Econometric Analysis
88/353:	Niall O'HIGGINS	The Progressivity of Government Taxes and Benefits in Ireland: A Comparison of Two Measures of Redistributive Impact
88/354:	Christian JOERGES	Amerikanische und deutsche Traditionen der soziologischen Jurisprudenz und der Rechtskritik
88/355:	Summary of Conference, debates and abstracts of selected interventions	The Future Financing of the EC Budget: EPU Conference 16-17 October 1987
88/356:	Mary MCCARTHY and Lucrezia REICHLIN	Do Women Cause Unemployment? Evidence From Eight O.E.C.D. Countries
88/357:	Richard M. GOODWIN	Chaotic Economic Dynamics
88/358:	Fernando PACHECO Eric PEERE and Francisco S. TORRES	Duopoly Under Demand Uncertainty
88/359:	Jaakko NOUSIAINEN	Substance and Style of Cabinet Decision-Making

* :Working Paper out of print

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE APRIL 1989

88/360:	Domenico Mario NUTI	Economic Relations between the European Community and CMEA
88/361:	Domenico Mario NUTI	Remonetisation and Capital Markets in the Reform of Centrally Planned Economies
88/362:	Domenico Mario NUTI	The New Soviet Cooperatives: Advances and Limitations
88/363:	Reiner GRUNDMANN	Marx and the Domination of Nature Alienation, Technology and Communism
88/364:	Tony PROSSER	The Privatisation of Public Enterprises in France and Great Britain The State, Constitutions and Public Policy
88/365:	Silke BRAMMER	Die Kompetenzen der EG im Bereich Binnenmarkt nach der Einheitlichen Europäischen Akte
88/366:	Goesta ESPING-ANDERSEN	The Three Political Economies of the Welfare State
88/367:	Goesta ESPING-ANDERSEN Paul FARSUND and Jon Eivind KOLBERG	Decommodification and Work Absence in the Welfare State
88/368:	Stephen MARTIN	Joint Ventures and Market Performance in Oligopoly
88/369:	Giuseppe RAO	The Italian Broadcasting System: Legal and Political Aspects
89/370:	B. BENSAID/ S. FEDERBUSCH/ R.J. GARY BOBO	The Strategic Aspects of Profit Sharing in the Industry
89/371:	Klaus-Dieter STADLER	Die Europäische Zusammenarbeit in der Generalversammlung der Vereinten Nationen zu Beginn der Achtziger Jahre
89/372:	Jean Philiippe Robé	Countervailing Duties, State Protectionism and the Challenge of the Uruguay Round
89/373:	Giovanni FEDERICO/ Antonio TENA	On the Accuracy of Historical International Foreign Trade Statistics Morgenstern Revisited
89/374:	Francisco TORRES	Small Countries and Exogenous Policy Shocks

* :Working Paper out of print

© The Author(s). European University Institute.
Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.

PUBLICATIONS OF THE EUROPEAN UNIVERSITY INSTITUTE JUNE 1989

89/375:	Renzo DAVIDDI	Rouble Convertibility: A Realistic Target?
89/376:	Jean STAROBINSKI	Benjamin Constant: La fonction de l'eloquence
89/377:	Elettra AGLIARDI	On the Robustness of Contestability Theory
89/378:	Stephen MARTIN	The Welfare Consequences of Transaction Costs in Financial Markets
89/379:	Augusto De Benedetti	L'equilibrio difficile. Linee di politica industriale e sviluppo dell'impresa elettrica nell'Italia meridionale: la Società Meridionale di Elettricità nel periodo di transizione, 1925-1937
89/380:	Christine KOZICZINSKI	Mehr "Macht" der Kommission? Die legislativen Kompetenzen der Kommission bei Untätigkeit des Rates.
89/381:	Susan Senior NELLO	Recent Developments in Relations Between the EC and Eastern Europe
89/382:	J. GABSZEWICZ, P. GARELLA and Charles NOLLET	Spatial Price Competition With Uninformed Buyers
89/383:	Benedetto GUI	Beneficiary and Dominant Roles in Organizations: The Case of Nonprofits
89/384:	Agustin MARAVALL and Daniel PEÑA	Missing Observations, Additive Outliers and Inverse Autocorrelation Function
89/385:	Stephen MARTIN	Product Differentiation and Market Performance in Oligopoly
89/386:	Dalia MARIN	Is the Export-Led Growth Hypothesis Valid for Industrialized Countries?
89/387:	Stephen MARTIN	Modeling Oligopolistic Interaction
89/388:	Jean Claude CHOURAQUI	The Conduct of Monetary Policy: What has we Learned From Recent Experience?
89/389:	Léonce BEKEMANS	Economics in Culture vs. Culture in Economics
89/390:	Corrado BENASSI	Imperfect Information and Financial Markets: A General Equilibrium Analysis

* :Working Paper out of print

© The Author(s). European University Institute. Digitised version produced by the EUI Library in 2020. Available Open Access on Cadmus, European University Institute Research Repository.