

Buchbesprechung Franziska Rösch, „Zur Rechtsformenwahl des europäischen Gesetzgebers im Lichte des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes – von der Richtlinie zur Verordnung“, Duncker & Humblot, Berlin 2013.

Ausgehend von der Behauptung, dass die Rechtsform der Richtlinie als gesetzgeberisches Instrument immer mehr der Rechtsform der Verordnung gewichen sei, wendet sich die Autorin dieses Buches der Frage der Kriterien zur Ausnutzung eines eventuellen Auswahlermessens zur Bestimmung der Rechtsform des europäischen Gesetzgebers bei der Schaffung von Gesetzgebungsakten der Union zu. Wie sich daher auch aus dem langen Titel des Buches ergibt behandelt das, aus einer Dissertation zur Erlangungen der Doktorwürde an der Universität Würzburg hervorgegangene Werk, die Frage der Kriterien, die der europäische Gesetzgeber bei Auswahl der zwischen Richtlinie und Verordnung als Rechtsform heranzuziehen habe. Die Arbeit hat im Wesentlichen zwei Teile. In einem Grundlagenteil legt es einige rechtlichen Grundlagen dar, in einem zweiten Teil bespricht die Arbeit ausführlich das europäische Lebensmittelrecht und Pflanzenschutzrecht als Referenzgebiete. In einem dritten Teil werden die Schlussfolgerungen zusammengefasst.

Die erste Frage, die sich für den Leser schon in der ersten Zeilen der Einleitung zu dem Buch stellt, richtet sich auf darauf, ob die einleitende These oder Behauptung stimmt. Leider bleibt die Autorin auf den folgenden über 300 Seiten weder im Teil 1 zu den Grundlagen noch in der Darstellung der Referenzgebiete einen Beleg für Ihre zentrale Ausgangsthese schuldig. Obwohl dies der Ausgangspunkt ihrer Arbeit ist, versucht sie weder mit über Jahre vergleichenden Zahlen ihre These zu belegen, noch der so behauptete grundlegende Wandel mit irgendwelchen Erklärungsansätzen zu erläutern. Könnte, so fragt sich der geneigte Leser, die bedauerte Tatsache, dass ein solch „grundlegender Wandel“ der sich quasi hinter dem Rücken der Fachöffentlichkeit vollziehe, und dabei „politisch kaum diskutiert“ und „rechtswissenschaftlich nicht einmal ansatzweise aufgearbeitet oder abgesichert“ sei, auch daran liegen, dass es das so behauptete Phänomen gar nicht gibt? Jedenfalls wird diese Ausgangsbehauptung vielfach im Buch an verschiedenen Stellen wiederholt.¹ Alles, was sich findet sind Darstellungen zu den zwei Referenzgebieten. Dort wird für das Lebensmittelrecht dargestellt, das im Jahre 2002 eine Basisverordnung erlassen worden ist, die unter anderem die Europäische Behörde für Lebensmittelsicherheit zu schaffen. Für ein solches Vorhaben ist eine Verordnung das geeignete Rechtsinstrument, wie die Autorin auf Seite 222 und ab Seite 238 auch genau darlegt – gefolgt von dem Argument das einige Teile der Verordnung als Richtlinie hätten abgespalten werden sollen. Hier greift leider die Argumentation des Buches zu kurz, das sich ausschliesslich auf die Subsidiarität und die Verhältnismässigkeit konzentriert. Andere Aspekte wie zum Beispiel das aus dem Gebot der Rechtsstaatlichkeit abgeleitete Transparenzgebot und der Aspekt der Rechtssicherheit, die dazu führen können, dass ein Basisrechtsakt, der ein solches Gebiet regelt, werden nicht besprochen.

Hingegen werden die Gründe die die Kommission bei der Formulierung für Gesetzgebungsvorschläge getroffenen Wahl interessant aufbereitet dargelegt (insbesondere auf Seiten 174-182), was fehlt ist jedoch wiederum eine Analyse, ob und wie oft diese ersten Kommissionsvorschläge im Gesetzgebungsprozess abgeändert werden. Gerade diese Fälle, wären vermutlich die aufschlussreichsten, da sie die bei den verschiedenen Organen getroffenen Erwägungen am besten ans Licht bringen würden. Es zeigt sich leider genau an solchen Stellen die mangelnde Grundlagenarbeit an der Materie der Gesetzgebung. Die Arbeit leidet an einer rein dogmatischen Herangehensweise ohne Studium des zugrundeliegenden Rechtsbereichs und seiner politischen Aspekte.

Im Teil eins zu den Rechtsgrundlagen vermisst der Leser auch weiterführende Gedanken zu der Realität. Die Abgrenzung von Richtlinie und Verordnung ist nicht immer einfach. Richtlinien können

¹ Siehe z.B. S. 25, 51, 174, 175

wegen ihrer darin enthaltenen Detailfülle besonders wenn sie klar präzierte Rechte für Einzelne begründen unter Umständen eine vertikale Direktwirkung entfalten. Verordnungen sind oft so verfasst, dass sie für die tatsächliche Nutzung noch Umsetzungsakte auf der Mitgliedstaatlichen Ebene benötigen.

für die in der Einleitung und im Buch oftmals wiederholten mit dramatischen Worten

Wenn die Autorin ab S. 174 dann darauf eingeht, dass die Kommission verstärkt ausdrücklich darauf hinweist, dass für bestimmte Politikziele die Richtlinie zu bevorzugen sei, so ist das eine normative Frage und keine statistische.

Auch ohne diese Dramatik wendet sich die Arbeit einem sehr interessanten und lesenswerten Thema der Beurteilung des Auswahlmessens der Rechtsformen bei Gesetzgebung der Union an Hand von verschiedenen Rechtsprinzipien einschliesslich der begrenzten Einzelermächtigung, der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit zu.

Auch bei anderen Fakten, die zum Vergleich der Rechtsformen notwendig sind, ist die Arbeit manchmal ein wenig zu oberflächlich geraten. Insbesondere geht die Autorin bei der eher beiläufig hingeworfenen Bemerkungen zur unmittelbaren Wirkung von Richtlinien weder auf die ausführliche und immer stärker anwachsende Rechtsprechung zu diesem Themenbereich ein, noch hält sie es zu genau mit den Bestimmungen der Verträge. Wie hält es die Autorin zum Beispiel in Bezug auf die Behauptung dass die Tatsache der Rechtsetzung durch Richtlinien für den Bürger nicht erkennbar sei, da diese in nationales Recht umgesetzt würden mit Artikel ????. Dem Leser bleibt sie bei solch doch zentralen Fragen eine Antwort schuldig. XXX warum wurde das abgeschafft? XXXX Check!

auf die verschiedenen wichtigen Bestimmungen zu Richtlinien ein, die besagen, dass nationale Umsetzungsakte

Interpretation des Artikels 296 AEUV: „Wird die Art des zu erlassenden Rechtsakts von den Verträgen nicht vorgegeben, so entscheiden die Organe darüber von Fall zu Fall unter Einhaltung der geltenden Verfahren und des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit.“ „Rechtsakte sind mit einer Begründung zu versehen“

Löbliche Analyse der verschiedenen Mitteilungen, Berichte, Weissbücher der Kommission zu dem Thema. Leider nur sehr versteckt dagegen die Behandlung des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit, das aufgrund seiner primärrechtlichen Stellung eventuell ein etwas prominentere Stelle verdient hätte.

Hervorzuheben, dass auch nur sehr versteckt aber deshalb nicht weniger wichtig das Verhältnis von Richtlinie und Verordnung, wenn auch nur sehr kurz, angesprochen wird.² Dabei geht die Autorin ohne weitere Debatte und unter Verweis auf nur eine Stelle in der Sekundärliteratur und ohne weiteres vertiefendes Studium der Rechtsprechung als ‚Primärquelle‘ davon aus, dass Richtlinie und Verordnung nicht in einem Stufenverhältnis zu einander stehen. Die Richtlinie sei nicht als ‚Minus‘ zu der Verordnung zu sehen, sondern als ein Aliud. Da sich dieses Verhältnis noch in dem Protokoll zum Vertrag von Amsterdam und in dem Edinburgh Beschluss des Europäischen Rates noch, wie von der Autorin auch kurz angesprochen, ganz anders las, hätte man als Leser ein paar weiterführende Gedanken zu diesem Wandel und den möglichen Gründen hierfür erwartet.

² S. 123.

Insgesamt bedient sich die Schrift oftmals eines recht apodiktischen Stils, der die weiteren Fragen des Lesers geradezu herausfordert. So liest man zum Beispiel ohne weitere Erklärung auf S. 129 „Adressaten des Subsidiaritätsprinzips sind die Union bzw. ihre Organe, ‚Begünstigte‘ des Subsidiaritätsprinzips sind die Mitgliedstaaten.“ Aber wie, fragt sich der Leser in einem solchen Moment, steht eine solche Behauptung in Bezug zu Artikel 5(3) erster Satz des EUV, der zwei Abwägungselemente beinhaltet: Danach kann die Union in Bereichen der nicht-ausschliesslichen Kompetenzen agieren, wenn die Mitgliedstaaten weder auf zentraler noch auf regionaler Ebene hinreichend in der Lage dazu sind ein Ziel zu erreichen und die Union dazu besser geeignet ist. Es ist weitgehend anerkannt, dass eine solche Abwägung sowohl in Richtung auf eine Stärkung der Mitgliedstaatlichen Aufgabenzuweisungen als auch in Richtung einer verstärkten Tätigkeit der Union führen kann. Die Erklärung zu dieser Behauptung bringt die Autorin dann mit dem Argument, dass nur die Ausübung der Kompetenz auf der Unionsebene einer Begründung des Unionsgesetzgebers bedarf, nicht aber die Ausübung der Kompetenz durch die Mitgliedstaaten. Das überrascht jedoch nicht, da es sich ja in dem von diesem Buch behandelten Themenkomplex gerade um Unionsgesetzgebung handelt. Die Union kann sich nicht in die innerstaatlichen Kompetenzverteilungen einmischen und den Mitgliederstaaten, von dem bei weitem nicht alle eine föderale oder föderative Struktur aufweisen, vorschreiben wann im Verhältnis zwischen der staatlichen Zentralgewalt und seiner regionalen Elemente eine Begründungspflicht zur Verteilung der Kompetenzen herrscht.

Sehr positiv hervorzuheben auch die Beachtung des Folgenabschätzungs- oder Gesetzesfolgeabschätzungsverfahrens

Darstellung ist kenntnisreich und gut geschrieben.

Protokolle z.B. von Edinburgh Annex zum Vertrag

Im Ergebnis sicher oft richtig und zustimmungswürdig. Methodisch jedoch nicht ausgereift.

Warum nur deutsche Literatur?