

**„Rechtsetzung der EU“  
Übermaß oder Notwendigkeit**

**Liberales Rechtsgespräch im Thomas-Dehler-Haus**

**Samstag, 28. Juni 2008, 10:30 Uhr**

**Eingangsstatement**

Anrede,

noch vor wenigen Wochen haben wir gedacht, wir könnten nach Jahren des Nachdenkens und Diskutierens, wie wir Europa gestalten wollen, den Vertrag von Lissabon zum 1. Januar 2009 in Kraft setzen und die Sacharbeit in den Vordergrund rücken. Doch seit dem „Nein“ der Iren im Referendum am 12. Juni zu diesem Vertrag wissen wir, dass wir uns weiter mit der Frage beschäftigen müssen, wie viel Europa wir wollen. Detlef Kleinert hat wieder einmal sein Gespür für aktuelle Themen bewiesen, als er mich gebeten hat, über „Rechtsetzung der EU“ - Übermaß oder Notwendigkeit zu referieren.

Anrede,

Kern der Europäischen Gemeinschaft ist der Gemeinsame Markt, der Binnenmarkt. Das bedeutet, dass es für Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital auf dem Gebiet der 27 EU-Mitgliedstaaten keine Binnengrenzen mehr geben soll. Dazu haben wir in die Europäischen Verträge die sogenannten Grundfreiheiten aufgenommen, die jede Beschränkung dieses freien Verkehrs verbieten. Diese Vertragsbestimmungen sind unmittelbar anwendbar. Jeder Bürger kann sich darauf berufen; jede nationale Behörde, jedes nationale Gericht muss sie anwenden. Selbst wenn ein nationales

Gesetz dagegen steht, gehen sie vor. Um diese Wirkung abzusichern, haben wir Mitgliedstaaten den EuGH, den Europäischen Gerichtshof in Luxemburg eingerichtet. Aber der Einfluss, den er damit auf die deutsche Rechtsordnung ausübt, ist natürlich rechtsprechender, nicht rechtsetzender Natur.

Bei der EG ist man aber über eine bloße Freihandelszone hinausgegangen. Man hat sich entschieden, Zoll- und Handelspolitik im Verhältnis zu Drittstaaten gemeinsam zu machen: Dafür hat man der EG Rechtsetzungsbefugnisse übertragen. Der Rat, in dem die Vertreter (der Regierungen) der Mitgliedstaaten sitzen, beschließt danach unter anderem die Sätze des Gemeinsamen Zolltarifs und über Handelsabkommen mit Drittstaaten und internationalen Organisationen. In diesem Bereich ist die Rechtsetzung der EU – um die Überschrift aufzugreifen – notwendig.

Anrede,

Gleichzeitig hat die EG nach Art. 95 EGV die Kompetenz, die Maßnahmen zur Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten zu beschließen, welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben.

Und hier sehe ich das Einfallstor für ein Übermaß an europäischer Rechtsetzung. Und zwar dann, wenn wir uns einen Binnenmarkt nur mit einer einheitlichen Rechtsordnung vorstellen können, wenn wir also das Vorhandensein unterschiedlicher Rechtsordnungen schon als solches als Problem ansehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn wir meinen, Verbrauchern und Unternehmen nicht zumuten zu können, sich auf die Rechtsordnung eines anderen europäischen Mitgliedstaats einzulassen. Denn dann muss uns klar sein, dass wir auf dieser Grundlage in sehr, sehr weiten Bereichen europäisches Recht erhalten werden, hinter dem unser deutsches Recht zurücktreten muss. Ich habe den Eindruck, dass es dieses Grundverständnis ist, dass Einheitlichkeit schon als solche besser ist, das auf immer

mehr Gebieten zum Ruf nach europäischer Regelung führt. Und ich bin mir nicht sicher, ob den Rufern immer klar ist, dass die einheitliche europäische Regelung nicht so sein wird, wie unsere jetzige z.B. deutsche Gesetzgebung der jeweiligen Materie.

Diesen Gedanken, dass es von unserem Grundverständnis von der Notwendigkeit einheitlicher Regelungen abhängt, wie viel europäisches Recht wir haben, möchte ich Ihnen im folgenden an drei Aspekten genauer ausführen. Praktisch relevant geworden sind diese Aspekte für mich in meiner Arbeit an der Änderungsrichtlinie über Teilzeitnutzungsrechte. Vielleicht kennen Sie die bisherige Richtlinie auch unter ihrem englischen Namen: time-sharing-Richtlinie. Sie regelt seit 1994 die Rechtsbeziehung bei der Nutzung einer Ferienwohnung über eine bestimmte Zeit im Jahr.

Wenn Sie als Deutsche dieses Recht an einer z.B. spanischen Ferienwohnung erwerben (wollen), betrifft dies den Binnenmarkt. Aber was ist, wenn Sie Ihre Ferien lieber auf Sylt verbringen wollen? Kann dies nicht der deutsche Gesetzgeber regeln? Die Antwort des Europäischen Gerichtshofs ist klar: Die Anwendung der Kompetenznorm des Art. 95 EGV setzt nicht voraus, dass in jedem Einzelfall tatsächlich ein Zusammenhang mit dem Binnenmarkt besteht.<sup>1</sup> Aber muss von dieser Kompetenz wirklich auch bei rein innerstaatlichen Sachverhalten Gebrauch gemacht werden? Auch das hängt wieder von unserem Grundverständnis von der Notwendigkeit einheitlicher Regelungen ab: Wenn wir auf jeden Fall verhindern wollen, dass für grenzüberschreitende Verträge anderes Recht gelten kann als für innerstaatliche Sachverhalte, brauchen wir auch für innerstaatliche Sachverhalte europäisches Recht. Europäische Rechtsetzung begrenzen können wir nur, wenn wir es dem nationalen Gesetzgeber überlassen, ob er die europäischen Regelungen für grenzüberschreitende Fälle auch auf innerstaatliche Sachverhalte übertragen will oder ob er hierfür eigene Regeln einführen bzw. beibehalten will.

---

<sup>1</sup> Urteil vom 20. Mai 2003 in der Rs. C-465/00, Rn. 41.

Dieselbe Frage stellt sich bei der Ausgestaltung der europäischen Regelungen: Halten wir einen einheitlichen europäischen Standard für notwendig oder reichen uns auf europäischer Ebene Mindestnormen, die es dem nationalen Gesetzgeber überlassen, ein höheres Schutzniveau festzulegen? Bei der Richtlinie über die Teilzeitnutzungsrechte heißt das konkret: Wollen wir für diese Verträge in Europa einheitlich das Schriftformerfordernis oder erlauben wir dem deutschen Bundesgesetzgeber, für Verträge über Grundstücke das weitergehende Erfordernis der notariellen Beurkundung nach § 311 b BGB beizubehalten? Europäische Rechtsetzung begrenzen können wir nur im letzteren Fall. Aber dazu müssen wir eben bereit sein, Unterschiede in den nationalen Rechtsordnungen auszuhalten.

Dies gilt schließlich auch für die Frage des Umfangs der europäischen Regelungen: Halten wir eine Vollharmonisierung für notwendig oder können wir damit leben, wenn etwa die Rechtsfolgen eines europäischen Widerrufsrechts je nach nationalem Zivilrecht unterschiedlich sind?

Anrede,

neben einem Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen möchte ich noch einen zweiten Punkt in die Diskussion einführen, der eine Rolle spielt, wenn wir ein Übermaß an europäischer Rechtsetzung vermeiden wollen:

Dazu möchte ich noch einmal zum Wortlaut des Art. 95 EGV zurückkehren: Er betrifft das „Funktionieren“ des Binnenmarktes. Wir kennen aus dem Grundgesetz andere Formulierungen. Dort heißt es z.B., dass der Bund die Kompetenz für das „Recht der Wirtschaft“ habe. Im Grundgesetz werden also Bereiche bestimmt. Im Europarecht wird hingegen ein Ziel vorgegeben: hier das Ziel eines funktionierenden Binnenmarktes. Und zur Erreichung eines bestimmten Zieles können natürlich Maßnahmen auf ganz verschiedenen Gebieten getroffen werden.

Darüber hinaus haben die Mitgliedstaaten bei den verschiedenen Vertragsänderungen weitere Ziele in die Europäischen Verträge aufgenommen, etwa im Bereich des Sozialen, der Forschung und der Umwelt.<sup>2</sup> Um diese Ziele zu erreichen, können – wie der Europäische Gerichtshof zum Schutz der Umwelt entschieden hat – auf europäischer Ebene auch Strafnormen beschlossen werden, wenn diese erforderlich sind, um die volle Wirksamkeit der europäischen (Umweltschutz-)Vorschriften zu gewährleisten.<sup>3</sup> Insbesondere bei einem derart weiten Verständnis der auf europäischer Ebene eben final ausgerichteten Kompetenzvorschriften besteht ein zweites Einfallstor für eine immer weitere Ausdehnung europäischer Rechtsetzung. Deswegen ist es wichtig, dass wir – wie in dem Folgevverfahren<sup>4</sup> betont wurde – auf die Subsidiarität und die Kohärenz der nationalen Rechtsordnung achten.

Anrede,

europäische Rechtsetzung vollzieht sich nicht auf einem anderen Planeten. Es sind auch unsere deutschen Abgeordneten im Europäischen Parlament, die den meisten Rechtsakten zustimmen müssen. Es ist die Bundesregierung, die im Rat an den Verhandlungen maßgeblich beteiligt ist. Dabei muss sie nach Art. 23 Abs. 3 des Grundgesetzes Stellungnahmen berücksichtigen, die der Deutsche Bundestag zu jedem europäischen Rechtsetzungsvorhaben abgeben kann. Deswegen liegt es an uns, darüber zu wachen, dass in der EU die notwendigen, aber keine übermäßigen Rechtsakte erlassen werden.

---

<sup>2</sup> Einheitliche Europäische Akte 1986/87.

<sup>3</sup> Urteil vom 13.9.2005 in der Rs. C-176/03, Rn. 48.

<sup>4</sup> Schlußantrag des Generalanwaltes Ján Mazák in der Rs. C-440/05, Rn. 104 ff.