

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut / Nr. 128

herausgegeben

von Professor Dr. Dr. Georg RESS  
und Professor Dr. Michael R. WILL

Dr. Hartmut SCHRAMM, M. Iur. Eur.

Rechtsanwalt in Saarbrücken

**RECHTSETZUNG DURCH DIE EG-KOMMISSION  
BEI UNTÄTIGKEIT DES RATES?  
– Fragen ersatzorganschaftlichen Handelns  
in der Europäischen Gemeinschaft –**

Magister-Arbeit im Aufbaustudiengang "Europäische Integration"  
(überarbeitete Fassung)  
Wintersemester 1987/88

Prüfer:

Dr. Roland BIEBER  
Prof. Dr. Michael R. WILL  
Prof. Dr. Dr. Georg RESS

Tag der mündlichen Prüfung: 18. Dezember 1987

1988 © Europa-Institut der  
Universität des Saarlandes

Nicht im Buchhandel erhältlich

Abgabe gegen eine Schutzgebühr  
von 10,— DM

## Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung . . . . .	1
B. Die Problemstellung . . . . .	3
C. Die bisherigen Fälle eines rechtlichen Vakuums in der Praxis . . . . .	5
I. Der Agrarbereich . . . . .	5
1. Die Nichtverlängerung der Regelung zur Einführung des ECU im Agrarbereich. . . . .	5
2. Die Agrarpreisfestsetzung für das Wirtschaftsjahr 1980/81 . . . . .	6
3. Beihilferegelung für die Bereiche getrocknete Feigen und getrocknete Trauben für das Wirtschaftsjahr 1983/84 . . . . .	7
4. Die Getreidepreisfestsetzung für das Wirtschaftsjahr 1985/86 . . . . .	8
II. Der Bereich des Fischfanges . . . . .	9
1. Die Aktivitäten der Kommission . . . . .	11
2. Die Rechtsprechung des EuGH . . . . .	12
D. Lösungsansätze: Der Meinungsstand . . . . .	17
I. Die Ansichten in der Rechtsprechung . . . . .	17
II. Die Ansichten in der Literatur . . . . .	21
E. Die Kompetenz der Kommission zur Rechtsetzung bei Untätigkeit des Rates . . . . .	27
I. Ausdrückliche gemeinschaftsrechtliche Regelungen . . . . .	27
II. Sonstige kompetenzrechtliche Regelungen . . . . .	28
1. Art. 155 UAbs. 1 EWGV . . . . .	29
2. Art. 235 EWGV . . . . .	30

3. Stillschweigende Zuständigkeit (Theorie der implied powers) . . . . .	30
a) Allgemeines . . . . .	30
b) Die Anwendbarkeit der Theorie der implied powers im europäischen Gemeinschaftsrecht . . . . .	31
c) Der Inhalt der implied-powers-Lehre im Gemeinschaftsrecht . . . . .	32
d) Stillschweigende Befugnisse auch hinsichtlich von Funktionskompetenzen? . . . .	34
e) Stillschweigende Befugnisse der Kommission aus Art. 155 UAbs. 1 EWGV? . . . .	35
aa) Art. 155 UAbs. 1 EWGV als geeigneter Anknüpfungspunkt? . . . . .	36
bb) Ableitung stillschweigender Befugnisse aus Art. 155 UAbs. 1 EWGV . . . .	38
f) Stillschweigende Befugnisse aus Art. 155 UAbs. 2 EWGV? . . . . .	40
g) Stillschweigende Befugnisse der Kommission und die Strukturprinzipien der EG .	41
aa) Das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts . . . . .	41
bb) Der Grundsatz der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft . . . .	42
cc) Die Wechselwirkung beider Prinzipien . . . . .	42
dd) Die Praxis . . . . .	47
h) Umfang und zeitliche Begrenzung von stillschweigenden Befugnissen der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums . . . . .	48
i) Formelle Voraussetzungen der Ausübung stillschweigender Befugnisse . . . . .	52
j) Rechtsschutz . . . . .	52
k) Praxis . . . . .	53
l) Ergebnis . . . . .	53
4. Der Grundsatz des "effet utile" . . . . .	54
5. Die Theorie der "resulting powers" . . . . .	54
6. Die Rechtsfigur der "Sachwalterschaft" . . . . .	55
F. Fazit . . . . .	58
ZUSAMMENFASSUNG . . . . .	59
<b>LITERATURVERZEICHNIS</b>	
<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b>	

## A. Einleitung

Auch drei Jahrzehnte nach Abschluß der Römischen Verträge, des Kernstücks der heutigen EG, und 22 Jahre nach Inkrafttreten des Fusionsvertrages, mit dem einheitliche Organe für die drei Europäischen Gemeinschaften geschaffen wurden, gibt es immer noch eine Vielzahl ungeklärter rechtlicher Fragen. Hierbei handelt es sich nicht selten gerade auch um Fragen grundsätzlicher Art, die das Verhältnis der Organe der EG zueinander und Probleme der Kompetenzabgrenzung betreffen.

Hierzu gehört insbesondere auch das Problem, wie zu verfahren ist, wenn ein befristeter Rechtsakt der EG außer Kraft tritt, ohne daß der Rat für den nachfolgenden Zeitraum eine neue Regelung getroffen hat - insbesondere deswegen, weil er (zeitweise) wegen der Blockierung durch Ratsmitglieder eines oder mehrerer Mitgliedstaaten handlungsunfähig war.

Eine solche Situation war in den zurückliegenden Jahren nicht selten gegeben. Und erst im Jahre 1985 standen die Gemeinschaft, die Mitgliedstaaten und die EG-Bürger wiederum einer solchen Situation gegenüber.

Am 30. Juni bzw. 31. Juli 1985 waren die Verordnungen des Rates zur Festsetzung der Getreide- und Rapspreise für das Wirtschaftsjahr 1984/85 ausgelaufen. Der Rat befaßte sich am 11. und 12. Juni mit der Frage der Neufestsetzung der Preise, konnte sich jedoch nicht auf neue Verordnungen einigen, da nach den Bestimmungen des EWG-Vertrages eine Mehrheitsentscheidung zwar möglich gewesen wäre, sich der Vertreter der Bundesrepublik Deutschland, Landwirtschaftsminister Ignaz Kiechle, aber mit den beabsichtigten Ergebnissen nicht einverstanden erklärte und deswegen "sehr wichtige nationale Interessen" geltend machte. Damit hatte sich die Bundesrepublik Deutschland zum ersten Mal förmlich auf den sogenannten "Luxemburger Kompromiß" berufen.<sup>1</sup> Der "Luxemburger Kompromiß" sieht vor, daß eine nach den Gemeinschaftsverträgen zwar mögliche Mehrheitsentscheidung im Rat unterbleiben soll, wenn ein Mitgliedstaat geltend macht, daß die zu treffenden Entscheidungen die wichtigen nationalen Interessen des betreffenden Staates berühren.<sup>2</sup>

Durch dieses Verhalten war es dem Ministerrat unmöglich, rechtzeitig neue Preisverordnungen für das Wirtschaftsjahr 1985/86 zu erlassen. Somit wären für die entsprechenden Sektoren des Gemeinsamen Agrarmarktes ab 1. Juli bzw. 1. August 1985 keine Preisvorschriften vorhanden gewesen. In dieser Situation ergriff die Kommission die Initiative und setzte selbständig die entsprechenden Preise fest.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. BullEG 6-1985, S. 67, und dort auch die Mitteilung des Rates nach Abschluß der Tagung.

<sup>2</sup> Abgedruckt in BullEWG 3-1966, S. 9.

<sup>3</sup> Siehe BullEG 6-1985, S. 68 f.

Dieser Fall zeigt schlaglichtartig, daß die Gemeinschaft bei der Rechtsetzung auf alle die Schwierigkeiten trifft, die auch der nationale Gesetzgeber zu bewältigen hat. Sie findet sich jedoch darüber hinaus mit einer Reihe besonderer Rechtsprobleme konfrontiert, die sich u.a. auch aus der Art der Beschlußfassung im Rat ergeben.<sup>4</sup> Hier zeigt sich insbesondere die funktionelle Fehlentwicklung des Rates und sein Versagen als Gemeinschaftsorgan. Durch den sogenannten "Luxemburger Kompromiß" von 1966 ist das Entscheidungsverfahren im Rat schwerfälliger geworden und oft sogar zunichte gemacht worden. Indem man die Einstimmigkeit zum einzigen Modus der Beschlußfassung machte, ist jegliches Gemeinschaftshandeln vom Willen jedes einzelnen Mitgliedstaates abhängig geworden. Seitdem ist jeder Mitgliedstaat in der Lage, alleine, je nach seinen Sonderinteressen, jedes Gemeinschaftshandeln zu blockieren.<sup>5</sup> Hieraus ergeben sich dann Situationen wie die vorher beschriebene.

Der vorstehend dargestellte Beispielsfall zeigt, daß das hier behandelte Problem nicht nur von theoretischer, sondern auch von ganz erheblicher praktischer Bedeutung ist. Eine grundsätzliche Behandlung dieser Frage hat bisher in Rechtsprechung und Literatur noch nicht stattgefunden. Es finden sich lediglich Erörterungen jeweils aus gegebenem aktuellem Anlaß.

Die vorliegende Untersuchung beschränkt sich auf den Bereich des EWG-Vertrages, da die bisherigen Fälle dieser Art ausschließlich bei Anwendung des EWG-Vertrages aufgetreten sind. Gleichzeitig muß berücksichtigt werden, daß Kompetenzprobleme im Gemeinwesen zu den politisch wie rechtlich gleichermaßen umstrittenen Fragen gehören. Die juristische Diskussion findet im allgemeinen in einem politischen Spannungsfeld statt, dessen Ausstrahlungen sich oft auch der Jurist nicht entziehen kann.<sup>6</sup> Dies sollte man im Auge behalten, wenn man an die Prüfung herangeht, inwieweit im Verfassungsrecht der Europäischen Gemeinschaft Möglichkeiten für die Kommission bestehen, bei Untätigbleiben des Rates ersatzweise bestimmte Kompetenzen auszuüben.

---

<sup>4</sup> Zutreffend EHLERMANN, Gemeinschaft, in: Festschrift Carstens, S. 85.

<sup>5</sup> So die anschauliche Analyse von CONSTANTINESCO, Institutionen, EuR 1981, S. 217 f.

<sup>6</sup> SCHUMACHER, AWD 1970, S. 539.

## **B. Die Problemstellung**

Anders als im nationalen Bereich sind europäische Rechtsakte - gerade im Agrarbereich - häufig befristet. Dies bedeutet, daß entsprechende Rechtsakte zu einem bestimmten, vorher festgelegten Datum außer Kraft treten. Ist bis zu diesem Zeitpunkt kein neuer Rechtsakt erlassen, der den ausgelaufenen Rechtsakt ersetzt, so besteht in einem bestimmten Bereich ein rechtlich nicht (mehr) geregelter Zustand.

Weiterhin ist hier an Fälle zu denken, in denen der Rat im Bereich exklusiver Gemeinschaftszuständigkeiten die Kompetenz zur Rechtsetzung an die Mitgliedstaaten zurückübertragen hat und diese untätig geblieben sind oder im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeit weder der Rat noch die Mitgliedstaaten tätig geworden sind. Schließlich treten Probleme auch dann auf, wenn vertragliche Fristen (z.B. Übergangszeiten) abgelaufen sind, ohne daß das dann zuständige Organ tätig geworden ist.

Dieser Zustand wird in der einschlägigen Literatur<sup>7</sup> und auch im Sprachgebrauch der Organe der EG<sup>8</sup> als "rechtliches Vakuum" bezeichnet - eine sehr treffende Bezeichnung.

Die Gemeinschaftsverträge haben für Fälle der vorliegenden Art keinerlei Regelung getroffen. Weiterhin ist für die Behandlung der Frage, welche Kompetenzen der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums zustehen, von Bedeutung, daß sich das institutionelle System der EG nicht ohne weiteres mit dem nationalen System der Mitgliedstaaten vergleichen läßt.

Die Gemeinschaftsorgane lassen sich nicht in das herkömmliche gewaltenteilende Schema "Legislative - Exekutive - Judikative" einordnen.<sup>9</sup> Für das Verhältnis von Rat und Kommission läßt sich eine grundsätzliche Aussage jedoch dahingehend treffen, daß - jedenfalls für den Bereich des EWG-Vertrages - die Gesetzgebungsbefugnis nach den vertraglichen Regeln prinzipiell dem Rat zugewiesen ist, der auf Vorschlag der Kommission entscheidet.<sup>10</sup> Die Kommission dagegen trägt für die Anwendung des Vertrages und das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes Sorge und nimmt das Gemeinschaftsinteresse wahr. Sie wird daher treffend auch als Motor der Gemeinschaft und Hüterin der Verträge bezeichnet und ist das

<sup>7</sup> Vgl. z.B. HUMMER, in: Grabitz, Art. 155, Rdz. 34; EHLERMANN, Gemeinschaft, in: Festschrift Carstens, S. 85 und S. 87 f.; LAMOUREUX, RevMC 1984, S. 215 f. ("le vide juridique").

<sup>8</sup> Mitteilung der Kommission, ABIEG Nr. C 87 vom 9.4.1980, S. 12; EuGHE 1979, S. 2345 ff., 2360 ("VAN DAM"); 1984, S. 2689 ff., 2717 ("KIRK").

<sup>9</sup> SCHWEITZER/HUMMER, Europarecht, S. 219.

<sup>10</sup> Vgl. z.B. SCHWARZE, Funktionen, in: Gesetzgebung in der Europäischen Gemeinschaft, S. 15.

eigentliche europäische Organ.<sup>11</sup> Durch ihr Vorschlagsrecht ist die Kommission maßgeblich am Zustandekommen von Beschlüssen mit externer Wirkung beteiligt. Im übrigen hat die Kommission vorwiegend ausführende und verwaltende Aufgaben. Für Bereiche, die bereits durch den Vertrag einer weitergehenden Regelung unterliegen, kann die Kommission allerdings auch selbst Vorschriften erlassen. Weiterhin kann sie Befugnisse - auch rechtsetzender Art - insoweit ausüben, als ihr der Rat diese Befugnisse zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften übertragen hat (vgl. Art. 155 UAbs. 4 EWGV). Deswegen, vor allem aber wegen ihres Vorschlagsrechts, kann die Kommission nicht schlechthin als Exekutivorgan bezeichnet werden.<sup>12</sup>

Hieraus wird deutlich, daß die Kompetenzverteilung zwischen Rat und Kommission in den Gemeinschaftsverträgen nicht so klar und eindeutig vorgenommen worden ist, wie dies bei Organen im nationalstaatlichen Bereich regelmäßig der Fall ist. Auch hierdurch wird eine Beantwortung der Frage erschwert, welche Kompetenzen die Kommission nach dem Gemeinschaftsrecht besitzt, wenn der Rat - speziell im Bereich der Rechtsetzung - untätig bleibt.

Solange hier keine eindeutige, befriedigende und überzeugende Lösung gefunden ist, besteht die Gefahr, daß das durch die Gemeinschaftsverträge geschaffene System (gerade im Agrarbereich) zusammenbricht bzw. daß der Gemeinsame Markt - jedenfalls in Teilbereichen - funktionsunfähig wird. Weiterhin ist die Besorgnis begründet, daß die Mitgliedstaaten bei partieller Funktionsunfähigkeit des EG-Entscheidungs systems Kompetenzen wieder an sich ziehen, die in langwierigen und schwierigen politischen Entscheidungsprozessen auf die EG übertragen worden sind. Damit besteht die Gefahr, daß der erreichte Integrationsstand wieder zurückgenommen werden könnte.

---

<sup>11</sup> HARNIER, in: Groeben, Vorbem. zu Art. 137-198, Rdz. 8.

<sup>12</sup> Ders., a.a.O.

## C. Die bisherigen Fälle eines rechtlichen Vakuums in der Praxis

Im folgenden sollen lediglich die Fälle dargestellt werden, in denen der Rat untätig geblieben ist und hierdurch ein rechtliches Vakuum entstanden ist, welches die Kommission durch eigene Maßnahmen auszufüllen versucht hat. Außer Betracht bleiben alle die Fälle, in denen der Rat ebenfalls untätig geblieben ist (so daß man wohl auch dort von einem rechtlichen Vakuum sprechen könnte), wo allerdings eine Ausfüllung dieses Vakuums durch andere Maßnahmen (z. B. eine weite Auslegung des EG-Rechts bzw. einzelner Vorschriften durch den EuGH) stattgefunden hat.<sup>13</sup>

Jede Situation eines rechtlichen Vakuums in einem bestimmten festgelegten Bereich erfordert per Definition die Übertragung von Kompetenzen auf die Gemeinschaft. Daher ist es zwangsläufig, daß die verschiedenen Fälle, in denen die Kommission Maßnahmen ergriffen hat, um der Untätigkeit des Rates zu begegnen, die beiden Gemeinschaftspolitiken betreffen, die am weitesten vergemeinschaftet sind: den Bereich der Landwirtschaft und den Bereich der Fischerei.<sup>14</sup>

### I. Der Agrarbereich

#### 1. Die Nichtverlängerung der Regelung zur Einführung des ECU im Agrarbereich.

Durch Verordnungen des Rates aus dem Jahre 1979<sup>15</sup> wurde für einen am 31. März 1980 ablaufenden Zeitraum das Europäische Währungssystem in die Gemeinsame Agrarpolitik eingeführt. Kernstück dieser Regelung war die Einführung des ECU als Berechnungsgrundlage der Währungsausgleichsbeträge im Agrarbereich.

Die Gültigkeitsdauer der einschlägigen Verordnungen des Rates war bis zum 31. März 1980 befristet. Es gelang dem Rat nicht, die von der Kommission vorgeschlagene Verlängerung dieser Regelung rechtzeitig vorzunehmen.

Um eine Unterbrechung der Regelung zu vermeiden, verlängerte die Kommission die entsprechende Regelung durch zwei Verordnungen vom 2. und 18. April 1980.<sup>16</sup> Gleich-

<sup>13</sup> Vgl. hierzu MORTELMANS, Cah. Dr. Eur. 1981, S. 410 ff. und PESCATORE, in: Festschrift Constantinesco, S. 559 ff.

<sup>14</sup> Zutreffend LAMOUREUX, RevMC 1984, S. 216.

<sup>15</sup> VO (EWG) Nr. 652/79 des Rates vom 29.3.1979, ABIEG Nr. L 84 vom 4.4.1979, S. 1 f. und VO (EWG) Nr. 1264/79 des Rates vom 25.6.1979, ABIEG Nr. L 161 vom 29.6.1979, S. 1.

<sup>16</sup> VO (EWG) Nr. 846/80 der Kommission vom 2.4.1980, ABIEG Nr. 91 vom 7.4.1980, S. 1 f. und VO (EWG) Nr. 967/80 der Kommission vom 18.4.1980, ABIEG Nr. L 103 vom 21.4.1980, S. 1 f.

zeitig wurden durch diese Verordnungen auf bestimmten Sektoren Währungsausgleichsbeträge aufgehoben oder neu eingeführt bzw. Währungsausgleichsbeträge geändert.

Die Verlängerung wurde von der Kommission damit begründet, daß eine solche Maßnahme im unbestreitbaren öffentlichen Interesse erforderlich erscheine, gleichzeitig aber nur vorsorglich vorgenommen werde, bis eine endgültige diesbezügliche Entscheidung des Rates vorliege. Bezüglich der Rechtsgrundlage dieser beiden Verordnungen stützte sich die Kommission auf spezielle Verordnungen des Rates für den Agrarbereich sowie allgemein auf den EWG-Vertrag.

Zusätzlich wies die Kommission in einer Mitteilung vom 9.4.1980<sup>17</sup> darauf hin, daß nach dem Auslaufen der Verordnung des Rates am 31. März 1980 ein "rechtliches Vakuum" entstanden sei. Um die Fortdauer und das Funktionieren der gemeinsamen Agrarpolitik zu gewährleisten, wende die Kommission nach diesem Termin vorsorglich die genannte Verordnung bei der Berechnung und Festsetzung von Währungsausgleichsbeträgen und anderen Beträgen weiterhin an.

Erst durch Verordnung vom 23. April 1980<sup>18</sup> traf der Rat eine eigene neue Regelung für diesen Bereich. Ohne auf die (vorläufigen) Maßnahmen der Kommission einzugehen, beseitigte er den für knapp einen Monat bestehenden ungeregelten Zustand dadurch, daß er seine frühere Verordnung rückwirkend bis zum 30. Juni 1980 verlängerte.

Die Frage der Gültigkeit der von der Kommission am 2. April 1980 erlassenen Verordnung war Gegenstand in dem Verfahren STAPLE DAIRY PRODUCTS vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH).<sup>19</sup>

Der EuGH vermied jedoch eine Auseinandersetzung mit der Frage der Befugnis der Kommission zum Erlaß dieser Verordnung und begnügte sich mit der Feststellung, daß die rückwirkende Verordnung des Rates rechtmäßig gewesen sei und die Regelung der Kommission bestätigt habe.<sup>20</sup>

## **2. Die Agrarpreisfestsetzung für das Wirtschaftsjahr 1980/81**

Der Rat legt im EG-Agrarbereich für jedes neue Wirtschaftsjahr die anzuwendenden Preise für die einzelnen Marktorganisationen neu fest. Die Preisfestsetzungen des Rates für das Wirtschaftsjahr 1979/80 für die Sektoren Rindfleisch sowie Milch und Milcherzeugnisse waren am 31. Mai 1980 ausgelaufen, ohne daß der Rat neue Preise festgesetzt hatte.

<sup>17</sup> ABIEG Nr. C 87 vom 9.4.1980, S. 12.

<sup>18</sup> VO (EWG) Nr. 1011/80 des Rates vom 23.4.1980, ABIEG Nr. L 108 vom 26.4.1980, S. 3 f.

<sup>19</sup> EuGHE 1982, S. 1763 ff. (Rs. 84/81).

<sup>20</sup> A.a.O., S. 1776 ff.

Daraufhin hat die Kommission durch Verordnung vom 1. Juni 1980<sup>21</sup> die insoweit für das abgelaufene Wirtschaftsjahr geltende Preisregelung über den 1. Juni 1980 hinaus auf unbestimmte Zeit verlängert. Gleichzeitig wird in dieser Verordnung aber ausdrücklich festgelegt, daß diese Festsetzung jedoch unter Vorbehalt derjenigen Änderungen erfolge, die sich aus den Preisentscheidungen des Rates für das Wirtschaftsjahr 1980/81 ergeben.

Die Kommission hat sich bei Erlaß dieser Verordnung auf die grundlegenden Verordnungen des Rates über die Gemeinsame Marktorganisation für Milch und Milcherzeugnisse sowie für Rindfleisch gestützt; daneben auch allgemein auf den EWG-Vertrag. Als Begründung für den Erlaß dieser Verordnung führte die Kommission an, es sei erforderlich, "vorsorglich und in Erwartung einer Entscheidung des Rates in diesem Bereich" die Abschöpfungen auf der Grundlage der bis zum 31. Mai 1980 zugrundegelegten Elemente fortzusetzen, "um eine Unterbrechung im Bereich der Abschöpfungen und damit schwerwiegende Störungen auf den Märkten zu vermeiden".<sup>22</sup>

Durch zwei Verordnungen vom 5. Juni 1980<sup>23</sup> setzte der Rat rückwirkend ab 1. Juni 1980 selbst neue Preise fest. Über die Gültigkeit der von der Kommission erlassenen Verordnung vom 1. Juni 1980 äußerte sich der Rat nicht, stellte aber in der Begründung seiner beiden Verordnungen vom 5. Juni 1980 fest, daß die neue Regelung rückwirkend ab 1. Juni habe angewandt werden müssen, da die bis zum 31. Mai 1980 geltende Regelung durch die Verordnung der Kommission vorsorglich und vorbehaltlich neuer Vorschriften aufrechterhalten worden sei.

### **3. Beihilferegelung für die Bereiche getrocknete Feigen und getrocknete Trauben für das Wirtschaftsjahr 1983/84**

Im Anschluß an den Beitritt Griechenlands zur EG war durch Verordnung des Rates eine Produktionsbeihilferegelung für getrocknete Feigen und getrocknete Weintrauben eingeführt worden. Darin waren jedoch die Einzelheiten der Beihilferegelung noch offengelassen worden. Durch Verordnung vom 27. Juli 1981<sup>24</sup> setzte der Rat die Grundregeln für die Produktionsbeihilferegelung für die genannten Bereiche fest. Diese Festsetzung galt gemäß der Verordnung vom 27. Juli 1981 für die Wirtschaftsjahre 1981/82 und 1982/83.

Bis zum Ablauf des Wirtschaftsjahres 1982/83 am 15. August bzw. 1. September 1983 war es dem Rat nicht gelungen, eine neue Regelung für diesen Bereich zu treffen.

<sup>21</sup> VO (EWG) Nr. 1390/80 der Kommission vom 1.6.1980, ABIEG Nr. L 136 vom 1.6.1980, S. 1.

<sup>22</sup> A.a.O.

<sup>23</sup> VO (EWG) Nr. 1360/80 des Rates vom 5.6.1980, ABIEG Nr. L 140 vom 5.6.1980, S. 8 und VO (EWG) des Rates vom 5.6.1980, ABIEG Nr. L 140 vom 5.6.1980, S. 25 f.

<sup>24</sup> VO (EWG) Nr. 2194/81 des Rates vom 27.7.1981, ABIEG Nr. L 214 vom 1.8.1981, S. 1 ff.

Daraufhin veröffentlichte die Kommission im Amtsblatt der EG, Teil C, eine mit "Mitteilung" überschriebene Bekanntmachung, in der sie feststellt, daß der Rat die entsprechenden Entscheidungen nicht rechtzeitig treffen konnte.<sup>25</sup> Unter diesen Umständen habe die Kommission "zur Gewährleistung des weiteren Funktionierens der Agrarpolitik" beschlossen, die "unerläßlichen Verwaltungsmaßnahmen vorläufig auf der Grundlage der Regelung für die Wirtschaftsjahre 1981/82, 1982/83 anzuwenden und die hierfür erforderlichen Maßnahmen zu erlassen". Gleichzeitig werden in dieser Mitteilung die Betroffenen darauf aufmerksam gemacht, daß im Anschluß an eine etwaige Entscheidung des Rates in diesem Bereich neue Verwaltungsmaßnahmen rückwirkend beschlossen werden könnten und daß die oben genannten Maßnahmen also nur vorläufiger Natur seien.

Durch Verordnung vom 26. Oktober 1983<sup>26</sup> verlängerte der Rat seine Verordnung vom 27. Juli 1981 über das Wirtschaftsjahr 1982/83 hinaus rückwirkend auch für das Wirtschaftsjahr 1983/84, ohne hierbei auf die vorher dargestellte Aktivität der Kommission einzugehen.

#### **4. Die Getreidepreisfestsetzung für das Wirtschaftsjahr 1985/86**

Dem Rat war es 1985 nicht gelungen, die Preise im Sektor Getreide und Raps für das Wirtschaftsjahr 1985/86 rechtzeitig festzusetzen. Diese Preisfestsetzungen hätten im Juni bzw. ab 1. Juli 1985 getroffen sein müssen.

Aus diesem Grund erließ die Kommission am 20. sowie am 28. Juni 1985 zwei förmliche Entscheidungen,<sup>27</sup> in denen sie nicht nur die vorher geltende Regelung fortführte, sondern teilweise auch Interventionspreise verminderte.

Am 26. Juli 1985 erließ die Kommission weiterhin eine Verordnung über weiterführende Maßnahmen im Sektor Getreide.<sup>28</sup> In dieser Verordnung wies die Kommission darauf hin, daß eine - selbst vorläufige - Beibehaltung der im Wirtschaftsjahr 1984/85 angewandten Interventionspreise angesichts einer für das neue Wirtschaftsjahr möglicherweise erfolgenden Preissenkung unzweifelhaft die Gefahr massiver Anlieferungen von Getreide zur Intervention hervorrufen würde. Zur Verhütung nachteiliger Störungen der Verwaltung des Getreidesektors sollten "als weiterführende und vorläufige Maßnahme" die für das Wirtschaftsjahr 1984/85 festgesetzten Ankaufspreise gesenkt werden. Diese Senkung wurde in der genannten Verordnung dann auch festgeschrieben, wobei nochmals ausdrücklich darauf

<sup>25</sup> ABIEG Nr. C 209 vom 5.8.1983, S. 2.

<sup>26</sup> VO (EWG) Nr. 3009/83 des Rates vom 26.10.1983, ABIEG Nr. L 296 vom 28.10.1983, S. 1.

<sup>27</sup> Entscheidung der Kommission vom 20.6.1985, ABIEG Nr. L 163 vom 22.6.1985, S. 52 f. und vom 28.6.1985, ABIEG Nr. L 169 vom 29.6.1985, S. 94 f.

<sup>28</sup> VO (EWG) Nr. 2124/85 der Kommission vom 26.7.1985, ABIEG Nr. L 198 vom 30.7.1985, S. 31 f.

hingewiesen wurde, daß diese Verordnung unbeschadet der vom Rat zu treffenden Beschlüsse gelte.

Gleichzeitig wurde durch diese Verordnung die Entscheidung der Kommission vom 20. Juni 1985 "aus Gründen der Klarstellung" aufgehoben.

Hinsichtlich der Rechtsgrundlage für alle drei genannten Rechtsakte bezog sich die Kommission sowohl auf die Verordnung des Rates über die Gemeinsame Marktorganisation für Getreide, daneben aber auch auf den EWG-Vertrag und insbesondere auf die Art. 5 und 155.

Die Kommission begnügte sich jedoch nicht mit dem Erlaß der vorgenannten Rechtsakte, sondern richtete darüber hinaus ein Schreiben an die Mitgliedstaaten.<sup>29</sup> Hierin erläuterte die Kommission die Gründe für ihr Vorgehen sowie die getroffenen Regelungen. Auch in diesen Schreiben findet sich nochmals der ausdrückliche Hinweis, "daß es sich bei diesen Aktionen - ohne den endgültigen Entscheidungen des Rates vorzugreifen - um Sicherungsmaßnahmen handelt, die zur Aufrechterhaltung des Funktionierens der Marktorganisationen für Raps und Getreide ohne übermäßige Störungen und zum Schutz der Interessen der betroffenen Marktbeteiligten unerlässlich sind."

Erstmals in der bisherigen Reihe von Fällen eines rechtlichen Vakuums konnte sich der Rat auch in der Folgezeit nicht auf eine Regelung in dieser Frage einigen. Es blieb daher bei den von der Kommission ergriffenen Maßnahmen. Erst die Preise für das neue Wirtschaftsjahr 1986/87 wurden wieder vom Rat durch Verordnung vom 23. Mai 1986 festgesetzt.<sup>30</sup>

## **II. Der Bereich des Fischfanges**

Durch den Vertrag aus dem Jahre 1973, durch den Großbritannien, Dänemark und Irland der EG beigetreten waren (Beitrittsvertrag und Beitrittsakte<sup>31</sup>), wurde gleichzeitig die Kompetenz der EG gemäß Art. 43 EWGV ergänzt. Nach Art. 102 der Beitrittsakte erhielt die Gemeinschaft weitere Kompetenzen zum Erlaß von Vorschriften über die Erhaltung der Fischbestände in den der Hoheitsgewalt der Mitgliedstaaten unterstehenden Meeresgewässern. Gleichzeitig war in der genannten Regelung eine sechsjährige Übergangsfrist festgelegt worden, in der der Rat gemeinschaftsrechtliche Regelungen über den Schutz und die Erhaltung die Fischbestände treffen sollte. Im Zeitpunkt des Ablaufs der Übergangsfrist am 1. 1. 1979 war es dem Rat jedoch nicht gelungen, auf der Grundlage der ihm von der

<sup>29</sup> ABIEG Nr. C 153 vom 22.6.1985, S. 7.

<sup>30</sup> VO (EWG) Nr. 1584/86 des Rates vom 23. Mai 1986, ABIEG Nr. L 139 vom 24.5.1986, S. 41 f.

<sup>31</sup> ABIEG Nr. L 73 vom 27.3.1972, S. 5 ff.; BGBl. 1972 II, S. 1127 ff.

Kommission unterbreiteten Entwürfe entsprechende gemeinschaftsrechtliche Regelungen zu verabschieden. Entsprechende Regelungen wurden vom Rat erst am 25. 1. 1983 erlassen.

Somit bestand in der Zeit vom 1. 1. 1979 bis zum 25. 1. 1983 eine Regelungslücke.

Insoweit bestand jedoch keine vollständige Regelungslücke, da der Rat sich immerhin auf Übergangsbeschlüsse verständigen konnte, die wiederholt verlängert wurden und bis zum Erlaß der dauerhaften Gemeinschaftsmaßnahmen im Jahre 1983 galten. Diese Übergangsbeschlüsse sahen im wesentlichen vor, daß die Mitgliedstaaten ihre Fischereitätigkeiten so durchführen, daß bei den Fängen ihrer Schiffe während der Übergangsperiode die dem Rat in den Mitteilungen der Kommission bekanntgegebenen gesamten zulässigen Fänge berücksichtigt werden. Weiterhin wurde in dem Übergangsbeschluß des Rates vom 25. Juni 1979<sup>32</sup> zum Ausdruck gebracht, daß die Mitgliedstaaten entsprechend den Verfahrenskriterien handeln, die im Anhang VI der sogenannten "Haager Entschließung" des Rates vom 3. November 1976<sup>33</sup> enthalten sind.

In dieser sog. "Haager Entschließung" war der Rat bekanntlich übereingekommen, daß die Mitgliedstaaten durch abgestimmte Maßnahmen die Grenzen ihrer Fischereizonen vor ihren Küsten an der Nordsee und am Nordatlantik vom 1. Januar 1977 an auf 200 Meilen ausdehnen. Im Anhang VI zur Haager Entschließung vom 3. November 1976 wird festgelegt, daß die Mitgliedstaaten in Erwartung des Vollzuges entsprechender Gemeinschaftsmaßnahmen "keine einseitigen Maßnahmen zur Erhaltung der Fischbestände treffen". Wenn jedoch in den internationalen Fischereikommissionen keine Einigung erzielt werden sollte und anschließend nicht sogleich autonome Gemeinschaftsmaßnahmen getroffen werden könnten, dürften "die Mitgliedstaaten vorsorglich in nicht diskriminierender Weise geeignete Maßnahmen zum Schutz der Fischbestände in den Fischereizonen treffen, die an ihre Küste grenzen". Vor Ergreifen dieser Maßnahmen "bemüht sich der betreffende Mitgliedstaat, die Billigung der Kommission zu erhalten, die in allen Phasen dieser Verfahren zu konsultieren ist".<sup>34</sup>

Im Jahre 1979 erließ insbesondere Großbritannien mehrere nationale Rechtsvorschriften über den Fischfang in seinen Hoheitsgewässern. Dem Erlaß dieser Rechtsvorschriften waren umfangreiche Konsultationen zwischen der Kommission und Großbritannien vorausgegangen. Jedoch hatte die Kommission den nationalen Verordnungen Großbritanniens nicht zugestimmt.

<sup>32</sup> Beschluß 79/590, ABIEG Nr. L 161 vom 29.6.1979, S. 46.

<sup>33</sup> ABIEG Nr. C 105 vom 7.5.1981, S. 1 (abgedruckt ohne Anhang).

<sup>34</sup> Vgl. den Wortlaut in den Urteilsgründen bzw. im Tatbestand der Entscheidungen EuGHE 1978, S. 446 und EuGHE 1979, S. 2941 sowie EuGHE 1981, S. 1045 ff., 1050.

## 1. Die Aktivitäten der Kommission

Anders als im Agrarbereich hat die Kommission im Bereich des Fischfanges zunächst keine eigenen Maßnahmen ergriffen. Sie hat sich vielmehr zunächst darauf beschränkt, den nationalen Rechtsvorschriften in diesem Bereich nicht zuzustimmen.

Nachdem der Europäische Gerichtshof im Mai 1981 in der Frage der Vereinbarkeit der nationalen Verordnungen Großbritanniens mit dem Gemeinschaftsrecht entschieden hatte,<sup>35</sup> veröffentlichte die Kommission eine Erklärung vom 27. Juli 1981,<sup>36</sup> in der sie ausdrücklich auf diese Entscheidung Bezug nimmt und im Hinblick auf das "herausragende öffentliche Interesse und als Vorsichtsmaßnahme, sowie in Erwartung einer endgültigen Entscheidung des Rates" alle Mitgliedstaaten aufforderte, ihre Fischereitätigkeiten derart auszuüben, daß die in den Vorschlägen der Kommission enthaltenen Regeln eingehalten werden. Die Kommission bezog sich insoweit ausdrücklich auf Art. 155 des EWG-Vertrages. Weiterhin bekräftigte die Kommission mit dieser Erklärung ihre Entschlossenheit, "alle in ihrer Macht stehenden Mittel zu nutzen, um die Einhaltung ihrer Vorschläge durch die Mitgliedstaaten sicherzustellen". Gleichzeitig wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß die Kommission diese Vorschläge "in der derzeitigen Lage als für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend" ansieht.

Insbesondere die Annahme einer unmittelbaren rechtlichen Bindung der Mitgliedstaaten an die Vorschläge der Kommission bei Untätigkeit des Rates als Gemeinschaftsgesetzgeber ist von seiten des Rates während seiner Sitzung am 27. Juli 1981 sowie von seiten verschiedener Mitgliedstaaten<sup>37</sup> nicht unwidersprochen geblieben.

Auch das Europäische Parlament hat sich mit dieser Frage beschäftigt. In einer allgemeinen Entschließung vom 17. September 1981 zu den Fischereifragen und Fischereiverhandlungen<sup>38</sup> wird auf die juristische Frage, ob die Kommission die Mitgliedstaaten durch ihre Vorschläge unmittelbar rechtlich binden kann, zwar nicht eingegangen. Allerdings wurden am selben Tage vom Europäischen Parlament zwei weitere Entschließungen angenommen. In der ersten Entschließung<sup>39</sup> wird bezweifelt, daß die Kommission befugt sei, Mitgliedstaaten gegenüber die Durchführung eines Vorschlages über Fangquoten anzuordnen. Weiterhin äußerte sich das Parlament besorgt über die Folgen dieser Maßnahmen der Kom-

<sup>35</sup> EuGHE 1981, S. 1045 ff.

<sup>36</sup> ABIEG Nr. C 224 vom 3.9.1981, S. 1.

<sup>37</sup> Nach SCHWARZE, Geschäftsführungsbefugnisse, EuR 1982, S. 138. Vgl. auch die Urteile des EuGH vom 15.12.1987 in den Rechtssachen 325/85, 326/85, 332/85, 336/85, 346/85, 348/85, 237/86 und 239/86 ("Hochseefischerei") und die entsprechenden Sitzungsberichte.

<sup>38</sup> ABIEG Nr. C 260 vom 12.10.1981, S. 81.

<sup>39</sup> A.a.O., S. 82.

mission im Fischereiwesen für die interinstitutionellen Beziehungen. In einer weiteren Entscheidung<sup>40</sup> wird die Haltung der Kommission in der Fischereifrage verurteilt, unter anderem in der Erwägung, daß die Maßnahme der Kommission die juristische Frage aufwerfe, ob sie ihre Befugnisse überschritten habe, indem sie sich über den Rat hinweggesetzt habe, und ferner die verfassungsrechtliche Frage der Beziehungen zwischen der Kommission und dem Rat.

Am 5. Januar 1983 erließ die Kommission eine förmliche Entscheidung nach Art. 189 EWGV,<sup>41</sup> in der sie einzelstaatliche Maßnahmen bestimmter Mitgliedstaaten auf dem Gebiet der Fischereitätigkeit vorläufig und befristet genehmigte. Gleichzeitig legte sie fest, daß die Fischereitätigkeit in den Gewässern der Gemeinschaft bis zum 26. Januar 1983 gemäß den Vorschlägen der Kommission ausgeübt werde. Als Rechtsgrundlage dieser Entscheidung nennt die Kommission undifferenziert den EWG-Vertrag.

## **2. Die Rechtsprechung des EuGH**

Der EuGH hat sich seit 1979 in mehreren Entscheidungen mit der Frage befaßt, welche rechtlichen Regelungen nach Ablauf der Übergangsfrist für die Fischereitätigkeit der Mitgliedstaaten in den nationalen Hoheitsgewässern gelten.

In der zentralen Entscheidung "Kommission gegen Großbritannien" vom 5. Mai 1981<sup>42</sup> hat der Gerichtshof zu der hier dargestellten Rechtslage folgende grundsätzliche Ausführungen gemacht.

Zunächst hat er festgestellt, daß seit dem Ablauf der in Art. 102 der Beitrittsakte festgelegten Übergangszeit am 1. Januar 1979 die Zuständigkeit für den Erlaß von Maßnahmen zur Erhaltung der Meeresschätze im Rahmen der gemeinsamen Fischereipolitik vollständig und endgültig bei der Gemeinschaft liege. Die Mitgliedstaaten seien daher nicht berechtigt, eine eigene Zuständigkeit in bezug auf Erhaltungsmaßnahmen in den ihrer Hoheitsgewalt unterliegenden Gewässern auszuüben.<sup>43</sup>

Anschließend beschäftigt sich der Gerichtshof mit der Frage, welchen Einfluß die Tatsache auf diese Rechtslage hat, daß der Rat auf einem Gebiet, auf dem die Gemeinschaft zuständig ist, nicht innerhalb der vorgeschriebenen Fristen die in Art. 102 der Beitrittsakte erwähnten Erhaltungsmaßnahmen getroffen hat. Insoweit stellt er zunächst fest, daß eine derartige Untätigkeit den Mitgliedstaaten keinesfalls die Zuständigkeit und die Freiheit einseitigen Han-

<sup>40</sup> A.a.O., S. 82 f.

<sup>41</sup> ABIEG Nr. L 12 vom 14.1.1983, S. 50.

<sup>42</sup> EuGHE 1981, S. 1045 ff.

<sup>43</sup> A.a.O., S. 1072 f.

delns auf diesem Sektor zurückgeben könne, weil in diesem Bereich die Zuständigkeitsübertragung auf die Gemeinschaft vollständig und endgültig gewesen sei.<sup>44</sup>

Andererseits geht der Gerichtshof in seiner Auffassung jedoch nicht so weit, zu behaupten, daß es den Mitgliedstaaten gänzlich unmöglich wäre, die bestehenden Erhaltungsmaßnahmen gegebenenfalls aufgrund der Entwicklung der für diesen Bereich relevanten biologischen und technischen Faktoren zu ändern. Dabei dürfe es sich jedoch lediglich um Änderungsmaßnahmen von begrenzter Tragweite handeln, welche nicht zu einer neuen Erhaltungspolitik eines Mitgliedstaates führen dürften.

Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze und in Anbetracht der durch die Untätigkeit des Rates geschaffenen Lage beurteilt der Gerichtshof die Voraussetzungen, unter denen diese Maßnahmen der Mitgliedstaaten ergehen können, anhand aller verfügbaren rechtlichen Gesichtspunkte, auch solcher fragmentarischer Natur, sowie anhand der Strukturprinzipien, die der Gemeinschaft zugrundeliegen.

Diese Prinzipien verlangten, daß die Gemeinschaft unter allen Umständen imstande bleibe, ihren Verantwortlichkeiten unter Beachtung der vom Vertrag geforderten wesentlichen Gleichgewichtsverhältnisse nachzukommen.<sup>45</sup>

Zur Entscheidung des Rechtsstreits zieht der Gerichtshof sodann die Übergangsbeschlüsse des Rates, die Vorschläge der Kommission sowie die "Haager Entschliebung" heran.

Daneben beruft er sich ausdrücklich auch auf Art. 5 des EWG-Vertrages und folgert hieraus besondere Handlungs- und Unterlassungspflichten der Mitgliedstaaten, da die Kommission dem Rat zur Befriedigung der dringenden Erhaltungsbedürfnisse bereits Vorschläge unterbreitet hatte.

Da es sich hier um ein der Zuständigkeit der Gemeinschaft vorbehaltenes Gebiet handele, könnten auf diesem Gebiet die Mitgliedstaaten fortan nur noch als "Sachwalter des gemeinsamen Interesses" tätig werden.<sup>46</sup> Insoweit bezieht sich der Gerichtshof auch auf Art. 155 EWGV (im vorliegenden Fall in Verbindung mit dem Übergangsbeschluß des Rates und den Parallelbeschlüssen) und betont die allgemeinen Überwachungsaufgaben der Kommission, die diese im Rahmen einer Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten habe.

Hieraus folgert der Gerichtshof, daß die Mitgliedstaaten nicht nur die Verpflichtung hätten, die Kommission eingehend zu konsultieren und sich redlich um ihre Billigung zu bemühen, sondern daß sie auch die Pflicht treffe, keine einzelstaatlichen Erhaltungsmaßnahmen entgegen Einwänden, Vorbehalten oder Bedingungen, die von der Kommission formuliert werden könnten, zu erlassen.<sup>47</sup>

---

<sup>44</sup> A.a.O., S. 1073.

<sup>45</sup> A.a.O., S. 1074.

<sup>46</sup> A.a.O., S. 1075 f.

<sup>47</sup> A.a.O., S. 1076.

Unter Anwendung dieser von ihm formulierten Grundsätze entschied der Gerichtshof, daß Großbritannien gegen seine Verpflichtungen aus dem EWG-Vertrag verstoßen habe, indem es ohne angemessene vorherige Konsultation und trotz der Einwände der Kommission seine nationalen Rechtsvorschriften in Kraft gesetzt hatte.

In seinen Schlußanträgen zu diesem Verfahren hat Generalanwalt REISCHL ähnliche Überlegungen angestellt und unter Bezugnahme auf Art. 155 EWGV die besondere Rolle und Aufgabe der Kommission hervorgehoben.<sup>48</sup>

In den dieser Entscheidung vorangegangenen Urteilen<sup>49</sup> hat der EuGH diese Grundsätze bereits anklingen lassen, ohne sie jedoch so präzise wie in der grundlegenden Entscheidung vom 5. Mai 1981 zu formulieren. In den nachfolgenden Entscheidungen<sup>50</sup> hat der Gerichtshof nahezu wörtlich die vorher dargestellten Rechtsansichten wiederholt bzw. nur noch ausdrücklich auf diese Entscheidung Bezug genommen.

Im Urteil des Gerichtshofs vom 28. März 1984 im Vorabentscheidungsverfahren PLUIMVEESLACHTERIJ MIDDEN-NEDERLAND und VAN MIERT<sup>51</sup> wurde nochmals ausdrücklich festgestellt, daß "die Untätigkeit des Rates nicht zur Folge haben kann, daß die Kommission von der Verpflichtung entbunden ist, im Rahmen der ihr nach Art. 155 EWG-Vertrag übertragenen Befugnisse die notwendigen Schritte zu unternehmen, um den freien innergemeinschaftlichen Handelsverkehr mit den unter die Marktorganisation fallenden Erzeugnissen unter Bedingungen, die den Zielen der Marktorganisation entsprechen, zu gewährleisten, wenn der freie Handelsverkehr durch die Unterschiede zwischen den einzelstaatlichen Regelungen behindert werden sollte oder wenn das Fehlen von Maßnahmen, die eine angemessene Qualitätskontrolle sichern sollen, zu wirtschaftlichen Störungen in dem betreffenden Marktsektor führen würde."<sup>52</sup>

Aus dieser Reihe von Entscheidungen im Gefolge des Urteils vom 5. Mai 1981 ist jedoch die Entscheidung in der Rechtssache KIRK<sup>53</sup> herauszuheben. Hierbei ging es im wesentlichen um die Frage, ob die nationalen Fischereimaßnahmen Großbritanniens, welche durch die

<sup>48</sup> A.a.O., S. 1081 ff., 1090 f.

<sup>49</sup> Vgl. z.B. EuGHE 1979, S. 2345 ff. (van Dam); 1979, S. 2923 (Frankreich./Großbritannien); 1980, S. 2403 (Kommission./Großbritannien).

<sup>50</sup> Z.B. EuGHE 1981, S. 1447 ff. (van Dam & Zonen); 1981, S. 3079 ff. (Tymen); 1982, S. 381 ff. (Bout); 1983, S. 1579 ff. (Darthenay); 1984, S. 817 ff. und S. 832 ff. (Gewiese u. Scott Mackenzie).

<sup>51</sup> EuGHE 1984, S. 1721 ff.

<sup>52</sup> A.a.O., S. 1739.

<sup>53</sup> EuGHE 1984, S. 2689 ff.

Entscheidung der Kommission vom 5. Januar 1983 vorläufig genehmigt worden waren, mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar waren.

Der Gerichtshof hat sich insoweit nicht ausdrücklich mit der Entscheidung der Kommission befaßt, also auch keine ausdrücklichen Aussagen über die Rechtsgültigkeit dieser Entscheidung getroffen. Er hat jedoch im Ergebnis festgestellt, daß die nationalen Fischereimaßnahmen Großbritanniens teilweise gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen haben. Damit war allerdings gleichzeitig entschieden, daß auch die Genehmigung einer nationalen Maßnahme durch die Kommission dieser nicht eo ipso Rechtmäßigkeit verleiht.

Den vorläufigen Schlußpunkt in diesem Problembereich setzte der EuGH mit seinen Urteilen vom 15. Dezember 1987 in parallel gelagerten Verfahren mehrerer Mitgliedstaaten gegen die Kommission.<sup>54</sup> In diesen Verfahren ging es um die Aufhebung von Entscheidungen der Kommission über von den Mitgliedstaaten vorgelegte Rechnungsabschlüsse für die vom EAGFL finanzierten Ausgaben betreffend Erstattungen für Fischereiprodukte. Die Kommission hatte die entsprechenden Erstattungen teilweise von der Finanzierung durch den EAGFL ausgeschlossen mit der Begründung, hierbei habe es sich um Erstattungen für Mengen gehandelt, welche über die von der Kommission in ihrer Erklärung vom 27. Juli 1981<sup>55</sup> als verbindlich festgelegten Quoten hinausgegangen seien.

Der Gerichtshof hob diese Entscheidungen der Kommission auf und führte zur Begründung an, die einseitig von der Kommission vorgelegten Vorschläge über die den jeweiligen Mitgliedstaaten zuzuteilenden Fangquoten könnten nicht als Gemeinschaftsvorschriften angesehen werden. Zwar habe der Gerichtshof in seinem Urteil vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79<sup>56</sup> entschieden, daß bei Untätigkeit des Rates dringenden Erfordernissen entsprechende Maßnahmen in einem Verfahren der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission zustande kommen könnten, damit die Gemeinschaft auch weiterhin ihren Verantwortlichkeiten nachkommen könne.

Zu einem solchen Verfahren sei es jedoch in den vorliegenden Fällen nicht gekommen, da die Mitgliedstaaten die Aufforderung der Kommission, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um ihren Vorschlägen nachzukommen, unbeantwortet gelassen hätten. Ohne daß zu den Rechtswirkungen dieser mangelnden Zusammenarbeit seitens eines Mitgliedstaates Stellung genommen zu werden brauche, sei unter diesen Umständen festzustellen, daß die einseitig

<sup>54</sup> Irland, Niederlande, Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Dänemark ./ Kommission, Rs. 325/85, 326/85, 332/85, 336/85, 346/85, 348/85, 237/86 und 239/86, Urteile vom 15.12.1987.

<sup>55</sup> s. oben Fn. 36.

<sup>56</sup> Kommission ./ Großbritannien, EuGHE 1981, S. 1045 ff.

von der Kommission vorgelegten Vorschläge über die Fangquoten nicht als Gemeinschaftsvorschriften angesehen werden könnten.<sup>57</sup>

Weiterhin beruft sich der Gerichtshof ausdrücklich auch auf den Grundsatz der Rechtssicherheit, gerade im Hinblick darauf, daß die in Rede stehenden Vorschriften finanzielle Konsequenzen haben könnten.

---

<sup>57</sup> Vgl. Ziff. 21 ff. der Urteilsgründe im Urteil vom 15.12.1987 in der Rs. 332/85 (Deutschland./Kommission).

## D. Lösungsansätze: Der Meinungsstand

### I. Die Ansichten in der Rechtsprechung

Nationale Rechtsprechung zu der hier behandelten Frage ist nicht vorhanden.

Auch aus der Rechtsprechung des EuGH ergibt sich eine umfassende Lösung der hier behandelten Probleme nicht, wengleich die Entscheidungen des Gerichtshofs wertvolle Hinweise auf eine zutreffende juristische Behandlung dieser Frage enthalten.

In der Entscheidung STAPLE DAIRY PRODUCTS hat sich der Gerichtshof nicht zur Frage der Rechtmäßigkeit der von der Kommission getroffenen Maßnahmen geäußert. Er hat sich lediglich damit begnügt, festzustellen, daß die (rückwirkende) Verordnung des Rates rechtmäßig gewesen sei und die Regelung der Kommission rückwirkend bestätigt habe.<sup>58</sup>

Auch die zentrale Entscheidung für den Bereich der Fischereifälle vom 5. Mai 1981<sup>59</sup> enthält keine umfassenden Lösungen für das Problem des rechtlichen Vakuums. Die Fischereifälle waren allerdings auch insoweit untypisch, als zwar ein rechtliches Vakuum entsprechend der Definition der vorliegenden Untersuchung vorgelegen hat, es sich aber nicht um ein vollständiges Vakuum gehandelt hat: Während des gesamten Zeitraumes von 1979 bis 1983 waren zumindest fragmentarische Regelungen vorhanden (die Übergangsbeschlüsse des Rates sowie die Haager Entschlicßung).<sup>60</sup>

Weiterhin ist die Kommission selbst insoweit nicht aktiv geworden, als sie eigene Rechtsvorschriften auf diesem Gebiet erlassen hätte. Die Aktivität der Kommission beschränkte sich insoweit darauf, gegen Großbritannien ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, in ihrer Erklärung vom 27. Juli 1981 festzustellen, daß sie ihre Vorschläge in der derzeitigen Lage als für die Mitgliedstaaten rechtlich bindend ansieht sowie durch ihre förmliche Entscheidung vom 5. Januar 1983 die einzelstaatlichen Maßnahmen vorläufig zu genehmigen.<sup>61</sup>

<sup>58</sup> EuGHE 1982, S. 1763 ff., 1778. Allerdings hat Generalanwalt Sir Gordon SLYNN in seinen Schlußanträgen zu diesem Verfahren (a.a.O., S. 1780 ff., 1788) ausdrücklich hervorgehoben, daß seines Erachtens die Bestimmung des Art. 155 EWGV es nicht rechtfertigen könne, wenn die Kommission eine Maßnahme des Rates anwende, die außer Kraft getreten sei. Es sei aber vertretbar, der Kommission ausdrücklich eine Befugnis für Zwischenlösungen zu erteilen.

Im Ergebnis stellt er fest, die Kommission habe im konkreten Fall nicht die Befugnis gehabt, mit ihrer eigenen Verordnung die außer Kraft getretene Ratsverordnung weiter anzuwenden.

<sup>59</sup> Kommission ./ Großbritannien, EuGHE 1981, S. 1045 ff.

<sup>60</sup> S. oben Fn. 32 und 33.

<sup>61</sup> S. oben Fn. 35 und 36 sowie Fn. 41.

Aber auch angesichts dieser für die Fälle eines rechtlichen Vakuums untypischen Situation hat der EuGH in seinem Urteil vom 5. Mai 1981 wichtige Aussagen getroffen:

Einmal ist hervorzuheben, daß nach der Feststellung des EuGH eine Untätigkeit der Organe der EG den Mitgliedstaaten keinesfalls die Zuständigkeit und die Freiheit einseitigen Handelns auf dem betreffenden Sektor zurückgeben kann.<sup>62</sup> Weiterhin hat der Gerichtshof hervorgehoben, daß die Voraussetzungen der Zulässigkeit einzelstaatlicher Maßnahmen anhand aller verfügbaren rechtlichen Gesichtspunkte, seien sie auch fragmentarischer Natur, bestimmt werden müssen.<sup>63</sup> Ferner nimmt er Bezug auf die Strukturprinzipien der Gemeinschaft. Diese müßten ebenfalls berücksichtigt werden und verlangten, daß die Gemeinschaft unter allen Umständen imstande bleibe, ihrer Verantwortlichkeit unter Beachtung der im Vertrag geforderten wesentlichen Gleichgewichtsverhältnisse nachzukommen.<sup>64</sup> Der EuGH stellt damit auf die Grundsätze des "institutionellen Gleichgewichts" sowie der "Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft" als der wesentlichen Prinzipien zur rechtlichen Beurteilung dieser Situation ab.

Weiterhin nimmt der Gerichtshof ausdrücklich Bezug auf Art. 5 sowie Art. 155 des EWG-Vertrages. Er betont die sich aus Art. 5 EWGV ergebenden besonderen Handlungs- und Unterlassungspflichten der Mitgliedstaaten in einer Situation, in der die Kommission dem Rat zur Erfüllung dringender Erhaltungsbedürfnisse bereits Vorschläge unterbreitet hat, die, obgleich sie vom Rat nicht angenommen worden seien, den Ausgangspunkt eines abgestimmten gemeinschaftlichen Vorgehens darstellten.<sup>65</sup>

Schließlich betont er die allgemeinen Überwachungsaufgaben der Kommission aus Art. 155 EWGV.<sup>66</sup>

Von besonderer Bedeutung sind die Aussagen des Gerichtshofs in vorgenanntem Urteil aber insoweit, als dieser die neue Rechtsfigur der "Sachwalterschaft" geschaffen hat. In einer Situation, wo ein der Zuständigkeit der Gemeinschaft vorbehaltenes Gebiet betroffen ist, auf der anderen Seite der Gemeinschaftsgesetzgeber aber noch keine vollständige Regelung getroffen hat, könnten die Mitgliedstaaten fortan nur noch als "Sachwalter des gemeinsamen Interesses" tätig werden.<sup>67</sup> Der Inhalt dieser Rechtsfigur der "Sachwalterschaft" wird jedoch vom EuGH nicht näher präzisiert. Aus den weiteren Gründen des Urteils läßt sich schließen, daß der Gerichtshof darunter zumindest die Verpflichtung der Mitgliedstaaten versteht, die Kommission vor Erlaß eigener Maßnahmen nicht nur eingehend zu konsultieren und sich

<sup>62</sup> EuGHE 1981, S. 1045 ff., 1073.

<sup>63</sup> A.a.O., S. 1074.

<sup>64</sup> A.a.O.

<sup>65</sup> A.a.O., S. 1075.

<sup>66</sup> A.a.O., S. 1075 f.

<sup>67</sup> A.a.O.

redlich um ihre Billigung hinsichtlich der nationalen Maßnahmen zu bemühen, sondern auch die Pflicht, keine einzelstaatlichen Maßnahmen entgegen Einwänden, Vorbehalten oder Bedingungen, die von der Kommission formuliert werden könnten, zu erlassen.<sup>68</sup>

Der Gerichtshof sieht wohl in diesem Prozeß der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und der Kommission den wesentlichen Kern der Rechtsfigur der "Sachwalterschaft".

Inwieweit diese Rechtsfigur auf die typischen Fälle des rechtlichen Vakuums - also in den Situationen, in denen bereits endgültige, aber befristete gemeinschaftsrechtliche Regelungen vorhanden waren, die ausgelaufen sind, ohne daß der Gemeinschaftsgesetzgeber rechtzeitig neue Regelungen getroffen hätte - anzuwenden ist, bleibt allerdings offen.

Auch in der Entscheidung KIRK<sup>69</sup> hat der EuGH keine grundsätzlichen Ausführungen im Hinblick auf die Situation des rechtlichen Vakuums getroffen. Zwar lag diesem Rechtsstreit - wie bereits vorher ausgeführt - die förmliche Entscheidung der Kommission vom 5. Januar 1983 zugrunde, in der die Kommission die einzelstaatlichen Maßnahmen u.a. von Großbritannien vorläufig genehmigt hatte. Zur Rechtmäßigkeit dieser Maßnahme der Kommission nimmt der Gerichtshof jedoch nicht ausdrücklich Stellung. Da er jedoch die nationalen Maßnahmen Großbritanniens als mit dem Gemeinschaftsrecht unvereinbar angesehen hat, hat er damit zugleich indirekt festgestellt, daß die Entscheidung der Kommission den nationalen Maßnahmen Großbritanniens keine Rechtmäßigkeit verleihen können.<sup>70</sup>

Die Gründe hierfür bleiben jedoch offen. Keinesfalls kann aus dieser Entscheidung gefolgert werden, die Maßnahme der Kommission sei wegen einer etwa fehlenden Kompetenz insoweit untauglich gewesen, die nationalen Maßnahmen Großbritanniens zu rechtfertigen.<sup>71</sup>

Die Entscheidungen IRLAND u.a. ./ KOMMISSION vom 15.12.1987<sup>72</sup> ergänzen die grundlegenden Ausführungen des EuGH in seinem Urteil vom 5. Mai 1981, ohne das angesprochene Problem grundsätzlich zu klären. Eine Analyse der insoweit sehr kurzen und unklaren Entscheidungsgründe läßt mehr Fragen offen, als sie beantwortet. Anscheinend ist der Gerichtshof hier nicht nur im Ergebnis, sondern auch in der Argumentation den Ausführun-

<sup>68</sup> Vgl. a.a.O., S. 1076.

<sup>69</sup> EuGHE 1984, S. 2689 ff.

<sup>70</sup> So auch GILSDORF, in: Grabitz, nach Art. 47, Anhang A, Rdz. 12.

<sup>71</sup> Wohl zu weitgehend GILSDORF, a.a.O., der annimmt, der EuGH habe in seinem Urteil die Rechtmäßigkeit dieses Teils der Entscheidung der Kommission verneint.

<sup>72</sup> s. oben S. 15f.

gen des Generalanwaltes José Luis da CRUZ VILACA in seinem gemeinsamen Schlußantrag<sup>73</sup> gefolgt.

Auch im Lichte dieser Ausführungen läßt sich den Entscheidungen des Gerichtshofes jedoch keine grundsätzliche Ablehnung von Kompetenzen der Kommission zum eigenständigen Handeln in Fällen eines rechtlichen Vakuums entnehmen. Vielmehr scheint der EuGH allein dem Verfahren der Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten und Kommission (Die Mitgliedstaaten als "Sachwalter des gemeinsamen Interesses") als dem "schonenderen" Verfahren dort den Vorzug geben zu wollen, wo ein eigenständiges Handeln der Kommission mangels Dringlichkeit, Bedeutung der Angelegenheit und der zu erwartenden Folgen einer fortdauernden Untätigkeit nicht erforderlich scheint. Ob dies in den entschiedenen Fällen gerechtfertigt war, läßt sich mangels eingehenderer tatsächlicher Anhaltspunkte nicht abschließend beantworten.

---

<sup>73</sup> Vorgelegt in der Sitzung des Gerichtshofes vom 16.9.1987, Ziff. 1-86.

## II. Die Ansichten in der Literatur

Wie bereits vorher angesprochen, fehlt es in der Literatur - von wenigen Ansätzen abgesehen - an grundsätzlichen Erörterungen zur Frage der Kompetenz der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums. Regelmäßig nur aus aktuellem Anlaß wird dieses Problem - eher kürzer - behandelt.

Allein drei Autoren befassen sich in Aufsätzen bzw. einer Monographie ausführlicher und grundsätzlicher mit den hier zur Untersuchung stehenden Fragen. In diesen Darstellungen findet man zugleich auch die beiden vom Grundsatz her gegensätzlichen Standpunkte zu dieser Frage wieder, die so oder ähnlich (mit Abweichungen in Nuancen) von allen Autoren vertreten werden, die sich mit diesem Gegenstand literarisch befaßt haben.

LAMOUREUX<sup>74</sup> stellt in seiner Untersuchung - nachdem er eine Übersicht über die bisherigen Fälle eines rechtlichen Vakuums im Bereich der EG gegeben hat - zunächst die Frage, ob die Kommission zu handeln verpflichtet ist, wenn durch die Untätigkeit des Rates ein rechtliches Vakuum entstanden ist. Er bejaht eine solche Verpflichtung unter Bezugnahme auf den Grundsatz der "Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft" und beruft sich dabei auf die (oben bereits dargestellten) Ausführungen des EuGH in seiner Fischereientscheidung vom 5. Mai 1981 (Rechtssache 804/79) sowie auch auf Art. 155 des EWG-Vertrages.<sup>75</sup> Insbesondere Art. 155 EWGV stelle die notwendige und ausreichende Grundlage für die Kompetenz der Kommission dar, in Fällen eines rechtlichen Vakuums entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Hierbei sei es - bei genauer Lektüre des Art. 155 EWGV - völlig unnötig, auf die Theorie der "stillschweigenden Befugnisse" zurückzugreifen, um feststellen zu können, daß die Verfasser der Gemeinschaftsverträge mit dieser Vorschrift der Kommission ausdrücklich die Befugnis verleihen wollten, das ordnungsgemäße Funktionieren der Gemeinschaft zu garantieren und erforderlichenfalls die notwendigen Maßnahmen hierfür zu ergreifen. Zur Begründung führt er an, der Ausdruck "Anwendung" der Gemeinschaftsregeln in Art. 155 EWGV sei der innerstaatlichen Ausführung von Gesetzen vergleichbar. In Frankreich zumindest sei darunter nicht nur die buchstabengetreue Ausführung von Normen zu verstehen, sondern die Sicherung der Bedingungen, die für die Aufrechterhaltung der Kontinuität des öffentlichen Lebens erforderlich sei. Dies bedeute für die Kommission die Verpflichtung, kontinuieritätsstörende Rechtslücken zumindest vorläufig zu füllen.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> LAMOUREUX, RevMC 1984, S. 215 ff.

<sup>75</sup> Ders., a.a.O., S. 221 f.

<sup>76</sup> Ders., a.a.O., S. 222.

Hiervon ausgehend beschäftigt sich LAMOUREUX anschließend mit den Grenzen der Befugnisse der Kommission in diesem Bereich.<sup>77</sup> Er unterscheidet hierbei zustandserhaltende Maßnahmen der Kommission von zustandsverändernden Maßnahmen. Nach erstem vermöge die Kommission lediglich die Geltung einer bereits bestehenden Regelung ohne inhaltliche Veränderungen zu verlängern. LAMOUREUX erkennt aber auch die Befugnis der Kommission an, Maßnahmen nicht nur lediglich erhaltender Art zu treffen, sondern auch Neuanpassungen vorzunehmen. Allerdings dürfe die Kommission solche Maßnahmen erst nach Erschöpfung aller Möglichkeiten, den Rat zum Handeln zu veranlassen, vornehmen. Hierzu gehöre vor allem die Untätigkeitsklage (Art. 175 EWGV), gegebenenfalls der Antrag auf Erlaß einstweiliger Anordnungen nach Art. 186 EWGV beim Europäischen Gerichtshof.

Zu einem völlig anderen Ergebnis gelangt dagegen SCHWARZE,<sup>78</sup> der das Fischerei-Urteil des EuGH vom 5. Mai 1981 in der Rechtssache 804/79 ausführlich analysiert und diese Analyse zum Anlaß nimmt, weiterführende Untersuchungen darüber anzustellen, ob der Kommission ungeschriebene Geschäftsführungsbefugnisse bei Untätigkeit des Rates zustehen.

Im Ergebnis gelangt er zu der Auffassung, daß das Fischerei-Urteil des EuGH auf den Einzelfall bezogen und bereits deswegen einer umfassenden Verallgemeinerung im Sinne ungeschriebener Geschäftsführungsbefugnisse für die Kommission bei Untätigkeit des Rates als Gemeinschaftsgesetzgeber nicht zugänglich sei. Eine solche Annahme würde nach der Ansicht von SCHWARZE auch über den Rahmen des Vertrages hinausführen und die dort begründete Zuständigkeitsordnung und Kompetenzverteilung sprengen.<sup>79</sup> Zur Begründung verweist er auf das im EWG-Vertrag festgelegte "Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen" (Art. 4 Abs. 1 EWGV) sowie auf den Grundsatz des "institutionellen Gleichgewichts". Vor dem Hintergrund dieser tragenden Grundsätze verbleibe für die Anwendung der sog. "implied powers"-Doktrin demnach nur ein begrenzter Anwendungsrahmen. Die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Gemeinschaftsorganen müsse bei Anwendung dieser Doktrin prinzipiell unberührt bleiben. Die der Kommission vom Vertrag ausdrücklich eingeräumten Exekutivbefugnisse und Beteiligungsrechte am Gesetzgebungsverfahren ließen

<sup>77</sup> Ders., a.a.O., S. 222 ff.

Wie LAMOUREUX im Ergebnis auch die Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 5.5.1981 in der Rs. 804/79 in CMLR 1981, editorial comments, S. 267 ff.; wohl ebenso HOFMANN, *ZuÖRV* Bd. 41, 1981, S. 824 und EHLERMANN, *Geschäft, EuR* 1981, S. 360 f.; vgl. auch EHLERMANN, *Gemeinschaft*, in: *Festschrift Carstens*, S. 87 f.

<sup>78</sup> SCHWARZE, *Geschäftsführungsbefugnisse*, *EuR* 1982, S. 133 ff.; vgl. auch ders., *Entwicklungsstufen*, in: *Festschrift Carstens*, S. 269 f. S. ebenfalls BIEBER, in: *Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts*, S. 302.

<sup>79</sup> SCHWARZE, *Geschäftsführungsbefugnisse*, *EuR* 1982, S. 147; ebenso ders., *Entwicklungsstufen*, in: *Festschrift Carstens*, S. 270.

sich nach SCHWARZE durchaus sachgerecht und wirksam ausführen, ohne daß ihr ein so weitreichendes Recht wie das zur "Ersatzgesetzgebung" bei Untätigkeit des Rates als Gemeinschaftsgesetzgeber zugestanden werden müßte. Ein solches Recht sei in jedem Falle als eine neue, nicht aber als eine ergänzende Befugnis zu den ausdrücklich verliehenen Kompetenzen zu werten.<sup>80</sup> Es würde einen weitreichenden Eingriff in die vertraglich vorgesehene Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse und eine erhebliche Machtverschiebung zugunsten der Kommission bedeuten, wollte man hier, gestützt auf das vorgenannte Fischerei-Urteil des EuGH, eine Art "Ersatzgesetzgebungsrecht" bei Untätigkeit des Rates zuerkennen.<sup>81</sup>

Aus Art. 155 EWGV könne sich ebenfalls für die Kommission keine entsprechende Kompetenz ergeben. Die Bezugnahme des EuGH auf die allgemeine Überwachungsaufgabe der Kommission nach Art. 155 EWGV lasse sich nur in dem Sinne deuten, daß damit die der Kommission übertragenen administrativen Kontrollbefugnisse gemeint seien, nicht aber ein Recht zur "Ersatzgesetzgebung".<sup>82</sup> SCHWARZE erkennt in diesem Zusammenhang zwar die Bedeutung der Rolle der Kommission für Krisensituationen an, gelangt aber zu dem Schluß, daß die rechtsstaatliche Verfassungsstruktur der Gemeinschaft und das dort geltende Prinzip ausdrücklicher Kompetenzzuweisungen für die Organe es aber grundsätzlich nicht gestatte, von den vorgesehenen Regeln der Willensbildung der Gemeinschaft abzuweichen, gestützt auf einen Satz wie "Not kennt kein Gebot".<sup>83</sup>

Zur Lösung der Probleme, die sich aus einer Untätigkeit des Rates und eines hieraus folgenden rechtlichen Vakuums ergeben, verweist SCHWARZE auf die Ausführungen des EuGH im Fischerei-Urteil zur Rechtsfigur der "Sachwalterschaft". Der Gerichtshof könne trotz der Zuständigkeitsübertragung auf die Gemeinschaft angesichts der Entscheidungsschwäche des Rates auf die Mitgliedstaaten als entscheidungsfähige Instanz jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht verzichten. Daher binde der Gerichtshof diese bei ihrer Aufgabenwahrnehmung aber insofern an die Gemeinschaftsziele, als er sie nur als "Sachwalter des gemeinsamen Interesses" ansehe und ihnen ein Zusammenwirken mit der Kommission vorschreibe.<sup>84</sup>

<sup>80</sup> Ders., Geschäftsführungsbefugnisse, EuR 1982, S. 143.

<sup>81</sup> Ders., a.a.O., S. 142.

<sup>82</sup> Ders., a.a.O., S. 148 f.

<sup>83</sup> Ders., a.a.O., S. 149.

<sup>84</sup> Ders., a.a.O., S. 147 f.

Wie SCHWARZE auch HARNIER, in: Groeben, Vorbem. zu Art. 137-198, Rdz. 23a; BÖHM, S. 273 ff.; ähnlich TIMMERMANS, SEW 1982, S. 121 f.

Ähnlich wie SCHWARZE argumentiert auch KLEIN,<sup>85</sup> wenn er die Akzeptierung der These von LAMOUREUX angesichts der ganz unterschiedlichen Struktur von Rat und Kommission als nicht unproblematisch ansieht. Angesichts der Tatsache, daß das Verhältnis der Mitgliedstaaten zur Gemeinschaft ein solches der Subordination - Partizipation mit Übergewicht der Partizipation und der Ministerrat das Organ sei, das diese Partizipation zu gewährleisten habe, erscheine seine Ersetzung eher durch die Mitgliedstaaten als durch die Kommission nahe zu liegen.<sup>86</sup> Im Ergebnis befürwortet KLEIN unter Bezugnahme auf die Entscheidungen des EuGH in den Fischereifällen eine Lösung unter Anwendung der Rechtsfigur der "Sachwalterschaft der Mitgliedstaaten im gemeinsamen Interesse". Eine Ersatzorganschaft der Kommission sei allenfalls als ultima ratio nach dem Scheitern des Versuchs, die Mitgliedstaaten einzuschalten, zu befürworten.<sup>87</sup>

Differenzierter äußert sich zu dieser Frage GILSDORF, wenn er eine Kompetenz der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums dort anerkennt, wo die Kommission nur den vor Entstehen der Rechtslücke vorhandenen Zustand "einfriert" (sogenannte "statische Lösung").<sup>88</sup> Hiergegen bestünden keine Bedenken, wenn die Kommission im Rahmen der ihr eindeutig zugewiesenen Kompetenzen handle. Diese Auffassung könne sich einmal darauf stützen, daß die Kommission im Rahmen des ihr förmlich zugewiesenen Organbereichs bleibe. Zweitens erfordere die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft dringend eine Regelung. Im Falle der Vergemeinschaftung sei die Kommission bei Handlungsunfähigkeit des Rates die einzige in Frage kommende Ersatzinstanz. Und drittens würden die Rechte des Rates in keiner Weise beschränkt oder präjudiziert, da die Kommission auf den vorläufigen Charakter der Regelung aufmerksam mache und somit die Handlungsfreiheit des Rates auch für rückwirkende Regelungen gewahrt bleibe.<sup>89</sup> Zurückhaltender seien dagegen die Fälle zu beurteilen, in denen sich die Kommission nicht mit dem bloßen Einfrieren einer Situation begnüge, sondern jene Situation verändere (sogenannte "dynamische Lösung"), um einer Veränderung im Tatsächlichen Rechnung zu tragen. Auch hier ist GILSDORF der Ansicht, daß die Auffassung nur schwerlich zu verteidigen sei, die Kommission dürfe unter keinen Umständen neue Elemente berücksichtigen, weil sie sonst das gebotene Mindestmaß über-

<sup>85</sup> KLEIN, DÖV 1986, S. 955 f.

<sup>86</sup> Ders., a.a.O., S. 956.

<sup>87</sup> Ders., a.a.O.

<sup>88</sup> GILSDORF, in: Grabitz, Art. 43, Rdz. 55 ff., 61 ff. Ähnlich auch ders., in: Der Beitrag des Rechts zum europäischen Einigungsprozeß, S. 91 ff., 102 f. Vgl. auch ders., in: Grabitz, nach Art. 47, Anhang A, Rdz. 10 ff.

<sup>89</sup> Ders., in: Grabitz, Art. 43, Rdz. 64.

schreite. Denn das Festhalten an offensichtlich überholten Faktoren erscheine sachfremd und damit ermessensmißbräuchlich.<sup>90</sup>

Im Ergebnis bejaht GILSDORF, daß die Kommission als "Nothelfer" schlimmste Auswüchse einer Untätigkeit des Rates vermeiden könne, allerdings lehnt er die Ansicht ab, die Kommission könne auf der Grundlage einer Theorie der Notkompetenz generell anstelle des untätig bleibenden Rates eine gesetzgeberische Ersatzfunktion erfüllen. Notstandsgesetzgebung sei an strikte Erfordernisse gebunden und könne im übrigen, selbst wenn ihre Tatbestandsmerkmale gegeben seien und trotz Anerkennung des evolutiven Elements, niemals zur Entwicklung oder Weiterbildung einer gemeinschaftlichen Politik führen.<sup>91</sup>

Ähnlich äußert sich HUMMER, der davon ausgeht, daß der Kommission implizite Befugnisse vor allem im Bereich der internen Organisationsgewalt sowie auch dort, wo der handlungsverpflichtete Rat unfähig oder säumig war, zustehen.<sup>92</sup> Die entsprechende Sachentscheidung sei dabei - zur Vermeidung eines rechtlichen Vakuums - "vorsorglich und in Erwartung einer Entscheidung des Rates" zu erlassen. Eine allgemeine ungeschriebene Kompetenz der Kommission zur Geschäftsführung bei Untätigkeit des Rates als "Gemeinschaftsgesetzgeber" lehnt HUMMER aber ab, da eine solche Kompetenz den Grundsatz des "institutionellen Gleichgewichts" verletzen würde und daher der Kommission nicht zustehe.<sup>93</sup>

Erst eine in jüngster Zeit erschienene Arbeit von PECHSTEIN beschäftigt sich auch dogmatisch eingehender mit dem hier relevanten Problemkreis, wobei der eindeutige Schwerpunkt der Untersuchung jedoch der Frage gilt, wie die vom EuGH entwickelte Rechtsfigur der "Sachwalterschaft" dogmatisch zu begründen ist und ob mit ihr in den Fällen eines rechtlichen Vakuums wirksam Abhilfe geschaffen werden kann.

PECHSTEIN lehnt die Ableitung ersatzorganschaftlicher Befugnisse aus der implied powers-Doktrin oder aus der Lehre von den resulting powers lapidar mit der Begründung ab, es handle sich insoweit nicht mehr nur um eine unselbständige Hilfszuständigkeit bzw. es fehle im Vertrag für eine Ersatzorganschaft an Anhaltspunkten, von denen aus eine resulting power dieser Art gefunden werden könne.<sup>94</sup> Ob sich eine entsprechende Kompetenz aus dem

90 Ders., a.a.O., Rdz. 65 und ders., in: Der Beitrag des Rechts zum europäischen Einigungsprozeß, S. 102 f.

91 Ders., in: Grabitz, Art. 43, Rdz. 68 und ders., in: Der Beitrag des Rechts zum europäischen Einigungsprozeß, S. 103.

92 HUMMER, in: Grabitz, Art. 155, Rdz. 34.

93 Ders., a.a.O., der unter Bezugnahme auf die einschlägigen Entscheidungen des EuGH ebenfalls auf die Rechtsfigur der Mitgliedstaaten als "Sachwalter des gemeinsamen Interesses" abstellt.

94 PECHSTEIN, S. 116 f.

Prinzip der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft herleiten läßt, wird bewußt offen gelassen.<sup>95</sup>

Statt dessen leitet PECHSTEIN eine ungeschriebene Notstandsklausel des Gemeinschaftsrechts aus einem Vergleich des nationalen Verfassungsrechts der Mitgliedstaaten her und bejaht in einem zweiten Schritt die Vereinbarkeit dieses Rechtssatzes mit der Struktur und den Zielen des Gemeinschaftsrechts.<sup>96</sup>

Zusammenfassend hält PECHSTEIN die grundsätzliche abstrakte Befürwortung der Geltung einer Notstandsklausel als allgemeinen Rechtsgrundsatz für vertretbar, da erst eine Untersuchung der Einzelkonstellationen zeigen werde, ob eine solche Klausel durch Konkretisierung operabel werde. Insoweit sei jedoch zu fordern, daß das Ersatzorgan oder die Kombination verschiedener Organe als Ersatzorgan dem Grundsatz der weitestgehenden Organäquivalenz genügt.<sup>97</sup>

Auf dieser Grundlage wird das Modell der "Sachwalterschaft" auf seine Problemlösungskapazität hin untersucht und als geeignet zur Lösung der durch die Untätigkeit eines Gemeinschaftsorgans geschaffenen Probleme vorgeschlagen,<sup>98</sup> wobei aber auch PECHSTEIN nicht verkennt, daß in bestimmten Fällen allein ein ersatzorganschäftliches Tätigwerden der Kommission in Betracht kommen kann.<sup>99</sup>

---

95 Ders., S. 117 ff.

96 Ders., S. 119 ff.

97 Ders., S. 127.

98 Ders., S. 145 ff.

99 Ders., S. 141 und S. 163.

## E. Die Kompetenz der Kommission zur Rechtsetzung bei Untätigkeit des Rates

Eine Kompetenz der Kommission zur Rechtsetzung in Fällen eines rechtlichen Vakuums, das heißt bei Untätigkeit des Rates im Hinblick auf seine Aufgabe als Gemeinschaftsgesetzgeber, könnte sich sowohl aus ausdrücklichen gemeinschaftsrechtlichen Normen als auch aus sonstigen kompetenzrechtlichen Regelungen ergeben.

### I. Ausdrückliche gemeinschaftsrechtliche Regelungen

Die Gemeinschaftsverträge enthalten für die hier behandelte Frage keine ausdrücklichen Regelungen - offensichtlich auch deshalb, weil bei Gründung der EG von einem reibungslosen Funktionieren des institutionellen Systems ausgegangen worden ist. Daß Probleme wie das hier untersuchte auftreten könnten, hat wohl bei der Ausarbeitung der Römischen Verträge in den Fünfziger Jahren niemand bedacht.

Die Art. 224 und 225 EWGV sind insoweit nicht anwendbar, da sie zwar gewisse Notstandsregelungen enthalten, hierbei aber von völlig anderen Voraussetzungen ausgehen (wie z.B. schwerwiegende innerstaatliche Störungen der öffentlichen Ordnung in einem Mitgliedstaat bzw. einem Kriegsfall) als sie in den Fällen des rechtlichen Vakuums gegeben sind.<sup>100</sup> In Fällen der Untätigkeit des Rates als Gemeinschaftsgesetzgeber handelt es sich zum einen um Störungen, die innerhalb des institutionellen Systems der EG auftreten und nicht im Bereich eines Mitgliedstaates anzusiedeln sind, zum anderen liegen in solchen Fällen aber auch regelmäßig keine solchen schweren Störungen vor, wie sie die Art. 224, 225 EWGV im Auge haben. Darüber hinaus weisen die genannten Vorschriften grundsätzlich den Mitgliedstaaten die Aufgabe zu, tätig zu werden. Lediglich nach Art. 225 kann die Kommission bei Beeinträchtigung der Wettbewerbsbedingungen auf dem Gemeinsamen Markt zusammen mit den Mitgliedstaaten tätig werden.

Auch das sekundäre Gemeinschaftsrecht enthält keine entsprechenden Regelungen für Fälle eines rechtlichen Vakuums.

Somit besteht hinsichtlich der hier behandelten Frage einer Kompetenz der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums eine Regelungslücke,<sup>101</sup> welche unter Heranziehung

<sup>100</sup> Vgl. auch BÖHM, S. 275, zu den Voraussetzungen einer allgemeinen Notstandskompetenz. Ähnlich SCHWARZE, Geschäftsführungsbefugnisse, EuR 1982, S. 150.

<sup>101</sup> Zur Frage, wann eine "Regelungslücke" bei methodologischer Betrachtungsweise vorliegt, vgl. CANARIS, S. 19 ff. und LARENZ, S. 385 ff. Diese Frage ist jedoch vornehmlich von theoretischer Bedeutung und soll hier nicht weiter erörtert werden. Unter "Regelungslücke" wird vorliegend ein Zustand verstanden, wo weder eine ausdrückliche Regelung vorhanden ist noch eine Regelung durch Anwendung der üblichen Auslegungsgrundsätze gefunden werden kann.

allgemeiner Rechtsnormen bzw. durch Anwendung allgemeiner Auslegungsmethoden auszufüllen ist.

Eine Ausfüllung der insoweit bestehenden Regelungslücke wäre jedoch dann unzulässig, wenn es sich um eine bewußt offen gelassene Lücke im Gemeinschaftsrecht handeln würde. Es kann jedoch nicht davon ausgegangen werden, daß die Mitgliedstaaten und der Rat als Gemeinschaftsgesetzgeber eine solche Lücke bewußt offengelassen und billigend in Kauf genommen hätten. Die Mitgliedstaaten der EG haben die bisherigen Fälle eines rechtlichen Vakuums nicht zum Anlaß genommen, bei Gelegenheit z.B. des Beitritts neuer Mitgliedstaaten<sup>102</sup> oder des Abschlusses der "Einheitlichen Europäischen Akte"<sup>103</sup> diese Frage ausdrücklich zu regeln. Auch der Rat hat bisher keine entsprechende Regelung getroffen, vielmehr noch nicht einmal ausdrücklich zu dem Verhalten der Kommission in den genannten Fällen Stellung genommen.

Daher ist von der Grundregel auszugehen, die den EWG-Vertrag sowie die sonstigen Gemeinschaftsverträge beherrscht und die Vermutung beinhaltet, daß die Verträge alle nach Ansicht der Mitgliedstaaten für die Errichtung des Gemeinsamen Marktes erforderlichen Handlungspflichten und Kompetenzen haben begründen wollen.<sup>104</sup>

Es muß also davon ausgegangen werden, daß die hier beschriebene Regelungslücke nicht bewußt offengelassen wurde und damit einer Ausfüllung zugänglich ist.

## **II. Sonstige kompetenzrechtliche Regelungen**

Zur Ausfüllung der insoweit bestehenden Regelungslücke im Gemeinschaftsrecht kommt sowohl die Heranziehung von allgemeinen vertraglichen Normen als auch die Anwendung allgemeiner (außervertraglicher) Grundsätze zur Ausfüllung von Regelungslücken, insbesondere bei völkerrechtlichen Verträgen bzw. auf dem Gebiet des nationalen Staats- und Verfassungsrechts, in Betracht.

<sup>102</sup> Vgl. die Beitrittsverträge und Akte:  
Beitritt Großbritanniens, Irlands und Dänemarks:  
ABIEG Nr. L 73 vom 27.3.1972, S. 5 ff.; BGBl. 1972 II, S. 1127 ff.  
Beitritt Griechenlands:  
ABIEG Nr. L 291 vom 19.11.1979, S. 9 ff.; BGBl. 1980 II, S. 230 ff.  
Beitritt Spaniens und Portugals:  
ABIEG Nr. L 302 vom 15.11.1985, S. 9 ff.; BGBl. 1985 II, S. 1251 ff.

<sup>103</sup> Vgl. den Text in BullEG, Beilage 2/86 und BGBl. 1986 II, S. 1104 ff.

<sup>104</sup> BLECKMANN, Handlungspflichten, in: Festschrift Carstens, S. 45; NICOLAYSEN, EuR 1966, S. 136 f.

Konkret kommen hier folgende Normen bzw. Grundsätze zur Ausfüllung der bestehenden Regelungslücke in Betracht:

- Art. 155 UAbs. 1 EWGV
- Art. 235 EWGV
- die Theorie der "implied powers"
- der Grundsatz des "effet utile"
- die Theorie der "resulting powers"
- die Rechtsfigur der "Sachwalterschaft" (die Mitgliedstaaten der EG als "Sachwalter des gemeinsamen Interesses")

### 1. Art. 155 UAbs. 1 EWGV

Art. 155 UAbs. 1 EWGV weist der Kommission die Aufgabe zu, für die Anwendung dieses Vertrages sowie der von den Organen aufgrund dieses Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen.

Hierdurch wird der Kommission jedoch keine allgemeine Rechtsetzungsbefugnis verliehen, wie sich aus dem Wortlaut des UAbs. 1 sowie der Systematik des Art. 155 EWGV ergibt.<sup>105</sup> Insbesondere der Vergleich des UAbs. 1 dieser Vorschrift mit den nachfolgenden drei Unterabsätzen zeigt, daß die durch UAbs. 1 der Kommission zugewiesene Ausführungs- und Überwachungstätigkeit lediglich eine rein tatsächliche Tätigkeit sein soll. Dies schließt nicht aus, daß die Kommission zur Erfüllung der ihr zugewiesenen Aufgaben auch rechtsverbindliche bzw. rechtswirksame Handlungen vornehmen kann. Eine Befugnis hierzu ergibt sich dann aber nicht aus Art. 155 UAbs. 1 EWGV, sondern aus sonstigen, speziellen Vorschriften des EWG-Vertrages, die der Kommission hierfür die entsprechenden Befugnisse zuweisen.<sup>106</sup>

Insoweit überzeugt auch die Argumentation von LAMOUREUX nicht, der aus dem Ausdruck "Anwendung" in Art. 155 UAbs. 1 EWGV auf entsprechende Befugnisse der Kommission schließen will.<sup>107</sup>

Schon der Wortsinn deckt nämlich nicht eine hierdurch faktisch bewirkte Kompetenzverschiebung, wonach Regelungen (auch solche grundsätzlicher Natur) von einem Organ getroffen werden könnten, welches hierfür nach dem System des EWG-Vertrages prinzipiell nicht zuständig ist.

<sup>105</sup> RABE, S. 103 f.; STEIGER, S. 78; BECKER, S. 98; SCHMITT von SYDOW, S. 65.

<sup>106</sup> STEIGER, S. 78.

<sup>107</sup> LAMOUREUX, RevMC 1984, S. 222. Siehe hierzu auch die Ausführungen von IPSEN, S. 428.

## 2. Art. 235 EWGV

Nach Art. 235 EWGV können geeignete Vorschriften erlassen werden, wenn ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich erscheint und im EWG-Vertrag selbst die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen sind.

Unabhängig davon, daß entsprechende Vorschriften nach Art. 235 EWGV nur vom Rat erlassen werden können, kommt eine Anwendung dieser Vorschrift aber auch erst dann in Betracht, wenn die erforderlichen Befugnisse im Vertrag selbst nicht vorgesehen sind.

Diese Vorschrift kommt jedoch nicht bereits dann schon zur Anwendung, wenn entsprechende ausdrückliche Vorschriften im EWG-Vertrag fehlen. Vielmehr ist mit dieser Formulierung gemeint, daß die Befugnis gemäß Art. 235 EWGV auch dann nicht ausgeübt werden kann, wenn die erforderlichen Befugnisse zwar nicht ausdrücklich, aber als stillschweigende Befugnisse im EWG-Vertrag vorhanden sind. Art. 235 EWGV greift somit erst dann ein, wenn weder einschlägige ausdrückliche noch stillschweigende Befugnisse im Vertrag vorgesehen sind.<sup>108</sup>

## 3. Stillschweigende Zuständigkeit (Theorie der implied powers)

### a) Allgemeines

Bei der Theorie von den implied powers handelt es sich um eine Interpretationsmethode, welche aus verschiedenen nationalen Rechtssystemen, insbesondere aus dem amerikanischen Verfassungsrecht, sowie auch im Völkerrecht entwickelt wurde.<sup>109</sup>

Die allgemeine Theorie der implied powers besagt, daß stillschweigende Zuständigkeiten kraft Sachzusammenhangs überall dort bestehen, wo die vollständige und wirksame Anwendung einer ausdrücklich eingeräumten Kompetenz es erfordert.<sup>110</sup> Hierbei ist jedoch hervorzuheben, daß es keine einheitliche, gleichlautende Definition der Theorie der implied powers gibt, sondern deren Inhalt - verständlicherweise, da es sich um keine geschriebene, sondern um eine von der Literatur und Rechtsprechung über einen längeren Zeitraum hin entwickelte Regel handelt - in verschiedenen Nuancen und Formulierungen wiedergegeben wird, die sich aber von ihrem grundsätzlichen Inhalt her nicht unterscheiden.<sup>111</sup>

<sup>108</sup> Zutreffend BÖHM, S. 182 und S. 190; SCHWARTZ, in: Groeben, Art. 235, Rdz. 29 m.w.N.

<sup>109</sup> Siehe die ausführliche Darstellung bei BÖHM, S. 120 ff. und NICOLAYSEN, EuR 1966, S. 131. Speziell für den Bereich der internationalen Organisationen s. VERDROSS/SIMMA, S. 494 ff.

<sup>110</sup> NICOLAYSEN, a.a.O., S. 132; BLECKMANN, Europarecht, S. 162.

<sup>111</sup> Vgl. die ausführliche Darstellung bei BÖHM, S. 120 ff. und SCHUMACHER, AWD 1970, S. 540 ff.

Wesentlicher Kern der Theorie der implied powers ist, daß von einem bestimmten, ausdrücklich festgelegten Zweck auf die zur Erreichung dieses Zwecks erforderlichen Mittel geschlossen wird.<sup>112</sup>

### **b) Die Anwendbarkeit der Theorie der implied powers im europäischen Gemeinschaftsrecht**

Die implied-powers-Lehre ist auch im Bereich des europäischen Gemeinschaftsrechts anwendbar.<sup>113</sup>

Hierbei ist jedoch zunächst zu berücksichtigen, daß der EWG-Vertrag in Art. 4 Abs. 1 Satz 2 das "Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen"<sup>114</sup> festschreibt. Dieses Prinzip besagt, daß die Organe der EG nur auf den Bereichen und in dem Umfange tätig werden dürfen, für welche ihnen durch die Verträge ausdrückliche Befugnisse zugewiesen worden sind.<sup>115</sup>

Da die implied-powers-Lehre nur eine Auslegungsmethode darstellt, ist sie mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung vereinbar. Insoweit werden nämlich keine neuen Kompetenzen geschaffen, sondern lediglich durch eine Auslegung bereits im Vertrag vorgesehener ausdrücklicher Befugnisse zusätzliche, ergänzende Befugnisse gefunden, welche aber in den ausdrücklich gewährten Befugnissen enthalten sind und damit durch die Festschreibung der ausdrücklichen Befugnisse im Vertrag als mitgewährt anzusehen sind.<sup>116</sup> Auch durch Art. 235 EWGV werden implied powers nicht ausgeschlossen. Die Formulierung "und sind die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen" ist neutral und enthält keine Entscheidung der Frage, ob damit nur die "ausdrücklichen" Befugnisse oder auch die stillschweigenden Befugnisse, die implied powers, gemeint sind.<sup>117</sup>

Auch aus Sinn und Zweck des Art. 235 EWGV ergibt sich ein Verbot der implied powers im Gemeinschaftsrecht nicht.

Allerdings steht das vorher erwähnte und in Art. 4 Abs. 1 Satz 2 EWGV festgelegte "Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen" einem beliebigen Rückgriff auf ungeschriebene

<sup>112</sup> BÖHM, S. 159 m.w.N.; NICOLAYSEN, EuR 1966, S. 131 f.

<sup>113</sup> Zutreffend z.B. BÖHM, S. 174 ff.; STROHMAIER, S. 131 ff.; PERUZZO, S. 59 ff.; SCHWARTZ, in: Groeben, Art. 235, Rdz. 27 ff.; GRABITZ, in: Grabitz, Art. 189, Rdz. 6 ff.; IPSEN, S. 436 f.; BLECKMANN, Europarecht, S. 162.

<sup>114</sup> Oder: Prinzip der "Compétence d'attribution", vgl. SCHWARZE, Geschäftsführungsbefugnisse, EuR 1982, S. 143 und allgemein IPSEN, S. 425 ff. sowie CONSTANTINESCO, Recht, S. 513 f.

<sup>115</sup> Vgl. BLECKMANN, Europarecht, S. 58 f.

<sup>116</sup> Zutreffend BÖHM, S. 176 f.; GERICKE, S. 115; a.A. JAENICKE, in: Festgabe Makarov, S. 174.

<sup>117</sup> Vgl. BÖHM, S. 177 f.; so im Ergebnis auch PERUZZO, S. 95 ff.; NICOLAYSEN, EuR 1966, S. 130 ff.; BLECKMANN, Europarecht, S. 162; IPSEN, S. 436; BECKER, S. 122 ff.; GRABITZ, in: Grabitz, Art. 189, Rdz. 7 f.; SCHWARTZ, in: Groeben, Art. 235, Rdz. 27 ff. Im Ergebnis so auch EuGHE 1955/56 (Bd. II), S. 297 ff., 312; 1960 (Bd. VI), S. 681 ff., 708; S. 743 ff., 781; a.A. insbes. RABE, S. 147 ff.

Kompetenzen einzelner Gemeinschaftsorgane entgegen. Somit verbleibt für die implied-powers-Lehre im Gemeinschaftsrecht nur ein begrenzter Anwendungsrahmen.<sup>118</sup>

### **c) Der Inhalt der implied-powers-Lehre im Gemeinschaftsrecht**

Entsprechend dem vorher Ausgeführten schränkt für den Bereich des Gemeinschaftsrechts das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen die implied-powers-Lehre gegenüber sonstigen Anwendungsbereichen ein. Stillschweigende Befugnisse können jeweils nur an ausdrücklich gewährte Kompetenzen angeknüpft werden.<sup>119</sup>

Die allgemeine Technik der implied-powers-Lehre, nämlich der Schluß vom Zweck auf die erforderlichen Mittel, ist damit für den Bereich des europäischen Gemeinschaftsrechts eingeschränkt.

Allerdings bleibt in Literatur und Rechtsprechung weitgehend unklar, welche Anknüpfungspunkte in den Gemeinschaftsverträgen als geeignete Bestimmungen zur Herleitung von stillschweigenden Befugnissen anzusehen sind.

Es ist die Rede von "ausdrücklich gewährten Kompetenzen",<sup>120</sup> von "zugewiesenen Aufgaben",<sup>121</sup> von "Befugnissen"<sup>122</sup> sowie auch von den "Zielen des Vertrags".<sup>123</sup> Oft werden die Begriffe "Kompetenzen" und "Zuständigkeiten" auch nebeneinander,<sup>124</sup> also wohl synonym, verwendet.

Der Europäische Gerichtshof hat in drei älteren grundlegenden Entscheidungen die Anwendbarkeit der implied-powers-Lehre auch im europäischen Gemeinschaftsrecht bejaht.<sup>125</sup> Hinsichtlich des Inhaltes dieser Auslegungsmethode begnügt er sich jedoch mit sehr allgemeinen Formulierungen. In seiner ersten Entscheidung aus dem Jahre 1956 führt er aus: "Der Gerichtshof hält, ohne sich dabei an eine extensive Auslegung also zu begeben, die Anwendung einer sowohl im Völkerrecht als auch im innerstaatlichen Recht allgemein anerkannten Auslegungsregel für zulässig, wonach die Vorschriften eines völkerrechtlichen Vertrages oder eines Gesetzes zugleich diejenigen Vorschriften beinhalten, bei deren Fehlen sie

<sup>118</sup> So betreffend SCHWARZE, Geschäftsführungsbefugnisse, EuR 1982, S. 143; IPSEN, S. 436 f.

<sup>119</sup> SCHWARZE, Geschäftsführungsbefugnisse, EuR 1982, S. 143; NICOLAYSEN, EuR 1966, S. 135.

<sup>120</sup> SCHWARZE, Geschäftsführungsbefugnisse, EuR 1982, S. 143; BECKER, S. 81 ff.; SCHUMACHER, AWD 1970, S. 541.

<sup>121</sup> Z.B. NICOLAYSEN, EuR 1966, S. 135.

<sup>122</sup> SCHWARTZ, in: Groeben, Art. 235, Rdz. 28; SCHMITT von SYDOW, in: Groeben, Art. 155, Rdz. 41.

<sup>123</sup> STROHMAIER, S. 132.

<sup>124</sup> So z.B. NICOLAYSEN, EuR 1966, S. 135 f.

<sup>125</sup> EuGHE 1955/56 (Bd. II), S. 297 ff., 312 (Rs. 8/55); 1960 (Bd. VI), S. 681 ff., 708 (Rs. 20/59); S. 743 ff., 781 (Rs. 25/59).

Vgl. auch die Entscheidungen bzw. das Gutachten

EuGHE 1971, S. 263 ff., 275 f. (Rs. 20/70 - AETR); EuGHE 1976, S. 1279 ff., 1310 f. (Rs. 3, 4 und 6/76 - Kramer) sowie Gutachten des EuGH zum Stilllegungsfonds vom 26.4.1977, Gutachten 1/76, EuGHE 1977, S. 741 ff., 755 ff. bzgl. stillschweigender Zuständigkeiten im Rahmen der Außenkompetenzen der EG.

sinnlos wären oder nicht in vernünftiger und zweckmäßiger Weise zur Anwendung gelangen könnten."<sup>126</sup>

Der EuGH bezeichnet als Anknüpfungspunkt der Auslegung nur allgemein die "Vorschriften" eines völkerrechtlichen Vertrages oder eines Gesetzes.

Somit bleibt weitgehend unklar, welches die generell geeigneten Anknüpfungspunkte zur Ableitung stillschweigender Befugnisse im Gemeinschaftsrecht sind.

Zur Klärung dieser Frage muß auf die Ableitungsmethode abgestellt werden, wie sie außerhalb des Gemeinschaftsrechts allgemein angewandt wird.

Die Betrachtung der allgemeinen Rechtsgewinnungsmethode bei den implied powers ergibt, daß die Anerkennung der Befugnisse an einzelne konkrete Normen anknüpft, die entweder ausdrückliche Kompetenzen zuweisen oder bestimmte Aufgaben und Zielsetzungen festlegen. Da der Normgeber mit der expliziten Zuweisung wohl auch die Realisierung der Kompetenzen oder der Ziele und Aufgaben gewollt haben wird, folgert man, daß mit den ausdrücklichen Normen den Organen zugleich die zur Ausübung der expliziten Zuweisungen erforderlichen Befugnisse übertragen worden sind.<sup>127</sup>

Diese allgemeine Ableitungsmethode wird durch das im europäischen Gemeinschaftsrecht geltende Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen eingeschränkt. Hieraus ergibt sich zunächst eindeutig, daß die in den Gemeinschaftsverträgen enthaltenen Zielbestimmungen keine geeigneten Anknüpfungspunkte zur Ableitung stillschweigender Befugnisse darstellen können. Anders als z.B. in einem bundesstaatlichen Kompetenzkatalog haben die europäischen Gemeinschaftsverträge nämlich eine andere Technik: Ihren oft sehr allgemein und weit gefaßten Ziel- und Aufgabenbestimmungen stehen einzelne spezielle Ermächtigungen gegenüber, die Art und Inhalt der den einzelnen Organen zuerkannten Befugnisse festlegen. Damit wird festgeschrieben, daß die Organe nicht im Rahmen der Ziel-Artikel handeln können, sondern beschränkt sind auf das Instrumentarium, das ihnen die einzelnen Ermächtigungen gewähren.<sup>128</sup>

Auf der anderen Seite sind Regelungen, die einem Gemeinschaftsorgan bestimmte Aufgaben zur Erfüllung zuweisen und gleichzeitig hierzu entsprechende Handlungsformen bereitstellen, unzweifelhaft geeignete Anknüpfungspunkte zur Ableitung stillschweigender Befugnisse.

Fraglich bleibt insoweit allein, ob auch an solche Vorschriften angeknüpft werden kann, die einem Organ lediglich eine bestimmte Aufgabe zuweisen, jedoch nicht gleichzeitig zur Er-

<sup>126</sup> EuGHE 1955/56 (Bd. II), S. 297 ff., 312 (Rs. 8/55). Ähnlich die Formulierung in EuGHE 1960 (Bd. VI), S. 681 ff., 708 (Rs. 20/59) und S. 743 ff., 781 (Rs. 25/59).

<sup>127</sup> Vgl. STROHMAIER, S. 126 m.w.N.

<sup>128</sup> NICOLAYSEN, EuR 1966, S. 134 f.

fällung dieser Aufgabe bestimmte Handlungsformen festlegen. Aber auch in diesen Fällen wird dem betreffenden Organ durch die Zuweisung einer Aufgabe gleichzeitig die Befugnis übertragen, zur Erfüllung dieser Aufgabe tätig zu werden. Somit liegt auch in diesen Fällen eine Handlungsermächtigung vor. Es fehlt lediglich an der Normierung einer bestimmten Handlungsform. Die Handlungsbefugnis wird insoweit oft nur sehr allgemein umschrieben, z.B. mit den Wendungen "Entscheidungen zu treffen", "Befugnisse auszuüben", "Auskünfte einzuholen", "dafür Sorge zu tragen".<sup>129</sup>

In diesen Fällen muß der Auslegung der einzelnen Vertragsbestimmungen entnommen werden, welche Handlungsform verfügbar ist.<sup>130</sup>

Auch bei diesen Handlungsermächtigungen handelt es sich um Befugnisse der Organe i. S. des Art. 4 Abs. 1 Satz 2 EWGV, da dem betreffenden Organ mit der Zuweisung der Aufgabe gleichzeitig die Befugnis zugewiesen worden ist, zur Erfüllung der Aufgabe tätig zu werden. Daß nicht gleichzeitig bestimmte Handlungsformen hierfür festgelegt worden sind, schließt diese rechtliche Einordnung nicht aus.

Von den allgemeinen Zielbestimmungen des EWG-Vertrages in Art. 2 und 3 EWGV, welche keine geeigneten Anknüpfungspunkte zur Ableitung stillschweigender Befugnisse darstellen, unterscheiden sich die vorgenannten Handlungsermächtigungen dadurch, daß in Art. 2 und 3 EWGV eine Zuweisung lediglich pauschal an die "Gemeinschaft" erfolgt, während die einzelnen Aufgaben jeweils einem bestimmten Organ ausdrücklich zugewiesen worden sind. Insoweit sind also die Voraussetzungen des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigungen erfüllt.

Der Inhalt der implied-powers-Lehre im Gemeinschaftsrecht läßt sich somit dahingehend zusammenfassen, daß stillschweigend diejenigen Befugnisse mitgewährt sind, die zur vollständigen und wirksamen Ausübung einer ausdrücklich gewährten Kompetenz im Sinne der Zuweisung einer Aufgabe an ein bestimmtes Organ (mit oder ohne gleichzeitiger Normierung der Handlungsform) notwendig sind.

#### **d) Stillschweigende Befugnisse auch hinsichtlich von Funktionskompetenzen?**

Mit den vorstehenden Ausführungen ist zunächst nur geklärt, daß und in welchem Umfang die implied-powers-Lehre auch im europäischen Gemeinschaftsrecht Anwendung findet. Im Rahmen der hier behandelten Fragen ist aber darüber hinaus weiterhin zu klären, ob stillschweigende Befugnisse nur im Verhältnis der EG zu den Mitgliedstaaten (also hinsicht-

<sup>129</sup> Vgl. z.B. Art. 155 sowie Art. 213 EWGV.

<sup>130</sup> Zutreffend IPSEN, S. 427.

lich der vertikalen Kompetenzverteilung) oder auch im Verhältnis der Gemeinschaftsorgane untereinander (horizontale Kompetenzverteilung) möglich sind.

Aus der Herleitung der implied-powers-Lehre ergibt sich, daß diese Doktrin ursprünglich als Abgrenzungsregel für Verbandskompetenzen (z.B. hinsichtlich des Verhältnisses Bund - Gliedstaat, internationale Organisation - Mitgliedstaaten, gemeinschaftliche - mitgliedstaatliche Zuständigkeiten) geschaffen wurde.<sup>131</sup>

Aus der Herleitung und dem Inhalt der implied-powers-Lehre ergibt sich jedoch kein Ausschluß ihrer Anwendbarkeit auch hinsichtlich des Bereichs der Funktionskompetenzen bzw. der horizontalen Kompetenzverteilung. Auch auf dieser Ebene bestehen Befugnisse, die gegeneinander abgegrenzt werden müssen. Auch Organe sind hinsichtlich der ihnen zustehenden Befugnisse auf deren vollständige und wirksame Ausübung angewiesen. Aus dem Sinn und Zweck der implied-powers-Lehre ergibt sich ebenfalls nicht, daß diese nur zur Abgrenzung von Verbands-, nicht aber auch hinsichtlich von Funktionskompetenzen gelten solle.

Ohne diese Frage eingehender zu erörtern, wird in Literatur und Rechtsprechung die Anwendbarkeit der implied-powers-Lehre auch auf Funktionskompetenzen vorausgesetzt.<sup>132</sup> Hierbei ist schließlich auch zu berücksichtigen, daß die Anwendung der implied-powers-Lehre auf Funktionskompetenzen auch den nationalen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten nicht fremd ist.<sup>133</sup>

Somit bestehen keinerlei Bedenken, die implied-powers-Lehre auch im Bereich der horizontalen Kompetenzverteilung innerhalb der EG anzuwenden.

#### **e) Stillschweigende Befugnisse der Kommission aus Art. 155 UAbs. 1 EWGV?**

Aus Art. 155 UAbs. 1 EWGV können stillschweigende Befugnisse der Kommission zum Tätigwerden in Fällen eines rechtlichen Vakuums nur dann abgeleitet werden, wenn diese Bestimmung einen hinreichenden Anknüpfungspunkt im Sinne des vorher Ausgeführten darstellt.

Durch Art. 155 UAbs. 1 EWGV muß der Kommission also eine Aufgabe zugewiesen worden sein. Entsprechend den vorhergehenden Ausführungen ist es dagegen unschädlich, daß in der genannten Vorschrift keine nähere Handlungsform bestimmt ist.

<sup>131</sup> Vgl. z.B. BÖHM, S. 120 ff. und SCHWARZE, Geschäftsführungsbefugnisse, EuR 1982, S. 143. Zur Unterscheidung von "Verbandskompetenzen" und "Funktionskompetenzen" vgl. WOLFF/BACHOF I, S. 431.

<sup>132</sup> Z.B. vom EuGH in seinen Entscheidungen; s. auch SCHWARZE, Geschäftsführungsbefugnisse, EuR 1982, S. 143 und alle Autoren, die sich mit der Frage beschäftigen, ob der Kommission stillschweigende Befugnisse in Fällen eines rechtlichen Vakuums zustehen.

<sup>133</sup> S. insbes. ACHTERBERG, Parlamentsrecht, S. 427 f. m.w.N.; ders., Funktionenlehre, S. 220 ff.

**aa) Art. 155 UAbs. 1 EWGV als geeigneter Anknüpfungspunkt?**

Die Frage, ob der Kommission durch Art. 155 UAbs. 1 EWGV eine entsprechende Aufgabe zugewiesen worden ist, wird in der Literatur sehr unterschiedlich beantwortet.

Das Spektrum der Stellungnahmen reicht von der Ansicht, die genannte Norm stelle lediglich einen unverbindlichen Programmsatz<sup>134</sup> dar, über die Feststellung, Art. 155 UAbs. 1 EWGV enthalte lediglich eine deklaratorische Zusammenfassung<sup>135</sup> der im Vertrag bereits an anderer Stelle festgelegten Einzelaufgaben bis zu der Äußerung, (vor allem in der älteren Literatur), die genannte Vorschrift gebe der Kommission eine allgemeine Rechtsetzungsbe-  
fugnis.<sup>136</sup>

Daß letzteres nicht zutreffen kann, wurde bereits vorher dargestellt.

Die Frage, ob der Kommission gerade durch Art. 155 UAbs. 1 EWGV eine eigenständige, neue Aufgabe zugewiesen worden ist, läßt sich allein durch einen Vergleich dieser Vorschrift mit den übrigen, im Vertrag verstreut enthaltenen Vorschriften über die Kommission beantworten.

Bei einem solchen Vergleich zeigt sich, daß die weitgespannte und grundsätzliche Aufgabe der Kommission, für die Anwendung dieses Vertrages sowie der von den Organen aufgrund dieses Vertrages getroffenen Bestimmungen Sorge zu tragen, in dieser Qualität in den übrigen, die Kommission betreffenden Normen nicht zum Ausdruck kommt. Hierin wird die Kommission nämlich lediglich zu einzelnen Handlungen auf bestimmten, speziellen Teilbereichen ermächtigt. Aus der Zusammenfassung aller dieser einzelnen, verstreut im Vertrag befindlichen Einzelermächtigungen ergibt sich jedoch noch nicht, daß gerade die Kommission (im Gegensatz zu den übrigen Gemeinschaftsorganen) umfassend die Anwendung des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts zu überwachen hat. Art. 155 UAbs. 1 EWGV geht also über die im Vertrag enthaltenen Einzelkompetenzen hinaus und hat eine eigene, selbständige Qualität. Die in dieser Vertragsbestimmung enthaltene Aufgabenzuweisung ist also mehr als lediglich eine deklaratorische Zusammenfassung der im Vertrag festgelegten Einzelaufgaben oder als sogar nur ein unverbindlicher Programmsatz.

Dies wird weiterhin dadurch deutlich, daß die vorgenannte Vertragsbestimmung für die Kommission eine Verpflichtung statuiert, entsprechend der ihr zugewiesenen Aufgabe tätig zu werden.<sup>137</sup> Daß die Kommission hinsichtlich der Entscheidung, ob sie insoweit tätig

<sup>134</sup> Vgl. RABE, S. 103.

<sup>135</sup> So wohl HUMMER, in: Grabitz, Art. 155, Rdz. 1; SCHMITT von SYDOW, in: Groeben, Art. 155, Rdz. 1.

<sup>136</sup> Vgl. die Darstellungen bei BECKER, S. 97 f. und bei SCHMITT von SYDOW, S. 65, jeweils m.w.N.

<sup>137</sup> Vgl. SCHMITT von SYDOW, in: Groeben, Art. 155, Rdz. 18; DAIG, in: Groeben, Art. 169, Rdz. 52 f. m.w.N.

werden soll, nicht lediglich ein Ermessen hat, wird bereits aus der Formulierung deutlich, wonach die Kommission folgende Aufgaben "erfüllt". Dies ist zu lesen im Sinne von: "hat die Kommission folgende Aufgaben zu erfüllen". Weiterhin ergibt sich eine solche Verpflichtung auch aus der Ausgabenzuweisung in Art. 155 UAbs. 1 EWGV, wonach die Kommission das zentrale Organ zur Überwachung der Anwendung des primären und sekundären Gemeinschaftsrechtes sein soll. Hätte die Kommission hinsichtlich der Frage, ob sie bei einer Vertragsverletzung einschreiten will oder nicht, einen Ermessensspielraum, so wäre die ordnungsgemäße Überwachung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts nicht mehr hinreichend gewährleistet. Es ist kaum davon auszugehen, daß dies von den Vertragsparteien des EWG-Vertrages gewollt war.

Diese Verpflichtung der Kommission, zur Überwachung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts tätig zu werden, ergibt sich so aber allein aus Art. 155 UAbs. 1 EWGV, nicht jedoch aus den übrigen Handlungsermächtigungen der Kommission: Nach Art. 175 Abs. 1 EWGV z.B. "kann" die Kommission Klage erheben; nach Art. 213 EWGV "kann" sie Auskünfte einholen und Nachprüfungen vornehmen.

Auch hieraus folgt, daß es sich bei Art. 155 UAbs. 1 EWGV nicht lediglich um eine deklaratorische Zusammenfassung bereits im Vertrag an anderer Stelle festgelegter Einzelaufgaben oder um einen unverbindlichen Programmsatz handelt.

Schließlich folgt das gleiche Ergebnis auch aus der Feststellung, daß besagte Vertragsvorschrift der Kommission im Rahmen des Rechtsschutzsystems der EG eine privilegierte Klagebefugnis einräumt. Gemäß Art. 155 UAbs. 1 EWGV ist die Kommission die "alleinige Hüterin" des Vertrages, so daß jede objektive Vertragsverletzung ihr Klageinteresse begründet, auch wenn der beanstandete Akt ihre Befugnisse nicht schmälert. Aus der Vertragsvorschrift ergibt sich damit, daß bereits eine objektive Vertragsverletzung in der Regel die Aktivlegitimation begründet; es muß darüber hinaus kein besonderes Rechtsschutzinteresse bzw. keine individuelle Betroffenheit vorliegen.<sup>138</sup>

Aus alledem folgt, daß Art. 155 UAbs. 1 EWGV der Kommission originär die Aufgabe weist, die ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu überwachen. Diese Vertragsvorschrift ist damit mehr als lediglich eine deklaratorische Zusammenfassung der im Vertrag an anderer Stelle festgelegten Einzelaufgaben der Kommission und auch mehr als ein lediglich unverbindlicher Programmsatz.<sup>139</sup>

Aus Art. 155 UAbs. 1 EWGV können somit zulässigerweise stillschweigende Befugnisse der Kommission abgeleitet werden.

<sup>138</sup> Vgl. SCHWEITZER/HUMMER, Europarecht, S. 119.

<sup>139</sup> So im Ergebnis auch SCHMITT von SYDOW, S. 65 und DÄUBLER, DVBL. 1966, S. 661 sowie MORAND, S. 270 f. für die (Art. 155 EWGV entsprechende) Bestimmung des Art. 124 EAGV.

Nicht dagegen können solche Befugnisse der Kommission abgeleitet werden aus der Befugnis des Art. 155 EWGV, wonach die Kommission die näher beschriebenen Aufgaben erfüllt, "um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten". Insoweit handelt es sich nämlich auch nur - ebenso wie in Art. 2 und 3 EWGV - um eine Zielbestimmung des Vertrages, welche entsprechend dem vorher Ausgeführten keinen hinreichenden Anknüpfungspunkt zur Ableitung stillschweigender Befugnisse darstellt.<sup>140</sup> Allerdings bedeutet dies nicht, daß diese Zielbestimmung bei der Ableitung stillschweigender Befugnisse der Kommission völlig außer Betracht zu bleiben hat. Im Rahmen der Ableitung entsprechender Befugnisse von ausdrücklichen Handlungsermächtigungen ist diese Zielbestimmung bei der Auslegung zu berücksichtigen.<sup>141</sup>

#### **bb) Ableitung stillschweigender Befugnisse aus Art. 155 UAbs. 1 EWGV**

Die Befugnis der Kommission, anstelle des untätigen Rates zur Vermeidung eines rechtlichen Vakuums tätig werden zu können, kann sich allerdings lediglich als stillschweigende Befugnis aus Art. 155 UAbs. 1 EWGV ergeben. Nicht dagegen folgt diese Befugnis bereits aus der genannten Vertragsvorschrift selbst, da - wie vorher bereits gezeigt - diese Bestimmung der Kommission keine Befugnis gewährt, allgemein rechtsetzend tätig zu werden bzw. rechtswirksame Handlungen vorzunehmen.<sup>142</sup>

Aus Art. 155 UAbs. 1 EWGV ergibt sich für die Kommission die Aufgabe, die ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechtes zu überwachen und bei Verstößen tätig zu werden. Daß insoweit für die Kommission auch eine Verpflichtung zum Tätigwerden besteht,<sup>143</sup> wurde bereits vorher dargestellt.

Diese Verpflichtung zum Tätigwerden erschöpft sich nicht in einem bloßen Hinweis auf eine etwaige Vertragsverletzung bzw. in einer Rüge, sondern die Kommission ist vielmehr weitergehend verpflichtet, etwaige Vertragsverstöße durch eigenes Tätigwerden abzustellen bzw. im Vorfeld den relevanten Sachverhalt aufzuklären bzw. Informationen einzuholen.

Auch die Untätigkeit des Rates stellt in den Fällen, in denen der Rat nach dem Gemeinschaftsrecht zum Tätigwerden verpflichtet ist, einen Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht dar. Eine Verpflichtung zum Tätigwerden des Rates besteht immer dann, wenn dies in den einzelnen Vertragsvorschriften, die dem Rat entsprechende Aufgaben zuweisen, vorgesehen

<sup>140</sup> Vgl. dazu auch NICOLAYSEN, EuR 1966, S. 134 f.

<sup>141</sup> BÖHM, S. 177 und S. 180 f.

<sup>142</sup> Vgl. RABE, S. 103 f.; STEIGER, S. 78; BECKER, S. 98; SCHMITT von SYDOW, S. 65.

<sup>143</sup> Vgl. SCHMITT von SYDOW, in: Groeben, Art. 155, Rdz. 18; DAIG, in: Groeben, Art. 169, Rdz. 52 f. m.w.N.

ist.<sup>144</sup> Insbesondere besteht eine solche Verpflichtung dann, wenn im Gemeinschaftsrecht Fristen enthalten sind, innerhalb denen bestimmte Aufgaben durchzuführen sind.<sup>145</sup> Darüber hinaus kann sich eine Verpflichtung des Rates zum Tätigwerden aber auch aus der Natur und dem Inhalt der im einzelnen zugewiesenen Aufgaben ergeben.<sup>146</sup>

Interne Schwierigkeiten des Rates, die sein Tätigwerden verhindern, spielen insoweit grundsätzlich keine Rolle und verhindern nicht, daß eine hierdurch verursachte Untätigkeit des Rates als Verstoß gegen das Gemeinschaftsrecht qualifiziert werden muß.<sup>147</sup>

Soweit der Rat also entgegen seiner Verpflichtung zum Tätigwerden die erforderlichen Maßnahmen unterläßt und damit gegen Gemeinschaftsrecht verstößt, ist die Kommission nicht nur verpflichtet, dieses Verhalten zu beanstanden, sondern auch selbst tätig zu werden, um den insoweit vorliegenden Verstoß abzustellen.

In allen bisherigen Fällen eines rechtlichen Vakuums hat der Rat gegen seine Verpflichtung zum Tätigwerden verstoßen.

Für den Agrarbereich ergibt sich dies daraus, daß die insoweit relevanten Agrarsektoren bereits seit längerer Zeit vergemeinschaftet waren und entsprechende gemeinschaftsrechtliche Bestimmungen vorhanden sind. Damit ist also der Rat als zuständiger Gemeinschaftsgesetzgeber verpflichtet, diesen Zustand aufrechtzuerhalten und hierfür die entsprechenden Rechtsakte zur Fortführung der ausgelaufenen Vorschriften zu erlassen. Daß die Untätigkeit des Rates auf Schwierigkeiten im internen Willensbildungsprozeß zurückzuführen war, spielt insoweit - wie vorher gezeigt - keine Rolle.

Für den Bereich der Fischereipolitik ergibt sich eine Verpflichtung des Rates zum Tätigwerden daraus, daß die Übergangsfrist abgelaufen und damit die EG für diesen Bereich allein zuständig war. Da die Mitgliedstaaten in diesem Bereich insoweit nicht mehr tätig werden durften, war es Sache der EG, und hier des Rates als Gemeinschaftsgesetzgeber, den nunmehr vergemeinschafteten Bereich rechtsetzend auszufüllen. Dies sieht Art. 102 der Beitrittsakte ganz konkret auch so vor.

Soweit die Kommission zum Handeln verpflichtet ist, um Verstöße bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts abzustellen, hat sie sich zunächst der Handlungsformen zu bedienen, die ihr im Vertrag ausdrücklich zugewiesen worden sind. Da in Art. 155 UAbs. 1 EWGV eine bestimmte Handlungsform nicht vorgesehen ist, sondern die Kommission für die An-

<sup>144</sup> WOHLFAHRT, in: Grabitz, Art. 175, Rdz. 10 ff.; DAIG, in: Groeben, Art. 175, Rdz. 6.

<sup>145</sup> Vgl. die Entscheidung des EuGH vom 22.5.1985 - Rs. 13/83 -, NJW 1985, S. 2080 ff., 2084, Ziff. 67 f. der Urteilsgründe.

<sup>146</sup> Vgl. EuGH, a.a.O., S. 2084, Ziff. 64 ff. der Urteilsgründe zur Frage, welche Anforderungen an die Bestimmtheit der vertraglichen Aufgabenzuweisung zu stellen sind.

<sup>147</sup> Zutreffend EuGH, NJW 1985, S. 2080 ff., 2083; ebenso WOHLFAHRT, in: Grabitz, Art. 175, Rdz. 46.

wendung lediglich "Sorge zu tragen" hat, muß der Auslegung der einzelnen Vertragsbestimmungen entnommen werden, welche Handlungsform verfügbar ist.<sup>148</sup>

Insoweit kommt für die Kommission insbesondere in Betracht, gemäß Art. 155 UAbs. 2 EWGV (rechtlich unverbindliche) Empfehlungen oder Stellungnahmen abzugeben bzw. gemäß Art. 175 EWGV Untätigkeitsklage beim EuGH zu erheben und insoweit auch Antrag auf Erlaß von einstweiligen Anordnungen zu stellen (Art. 186 EWGV).

In Fällen eines rechtlichen Vakuums werden diese der Kommission ausdrücklich gewährten Handlungsformen aber in der Regel nicht ausreichen, da meist erst mit Ablauf der Geltungsdauer eines Rechtsaktes bzw. einer Übergangsfrist feststeht, daß der Rat nicht in der Lage ist, einen fortführenden Rechtsakt zu erlassen. Andere, für diese Fälle effektivere Handlungsformen sind der Kommission durch ausdrückliche Bestimmungen des EWG-Vertrages jedoch nicht gewährt worden.

Aus Art. 155 UAbs. 1 EWGV ist daher die stillschweigende Befugnis der Kommission abzuleiten, andere, weitergehende und effektivere Maßnahmen zu ergreifen (insbesondere, vorläufig Rechtsakte anstelle des Rates zu erlassen), um ihre Aufgabe, die ordnungsgemäße Anwendung des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen, effektiv ausüben zu können. Ohne Zuzubilligung solcher stillschweigender Kompetenzen wäre die Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums nicht in der Lage, ihre Aufgabe gemäß Art. 155 UAbs. 1 EWGV vollständig und wirksam zu erfüllen.

Solche stillschweigenden Befugnisse bestehen auch nicht nur im Bereich der exklusiven Gemeinschaftszuständigkeiten, sondern überall dort, wo die Gemeinschaft überhaupt zuständig ist oder (nach Ablauf einer Übergangszeit) zuständig geworden ist, gleich, ob ausschließlich oder im Rahmen einer konkurrierenden Zuständigkeit<sup>149</sup> neben den Mitgliedstaaten.

Damit ist aber lediglich festgestellt, daß der Kommission solche stillschweigenden Befugnisse grundsätzlich zustehen. Über den Umfang solcher Befugnisse ist damit noch keine Aussage getroffen.

#### f) Stillschweigende Befugnisse aus Art. 155 UAbs. 2 EWGV?

Aus Art. 155 UAbs. 2 EWGV lassen sich dagegen keine entsprechenden stillschweigenden Befugnisse der Kommission herleiten. In UAbs. 2 des Art. 155 EWGV wird der Kommission die Befugnis zugewiesen, Empfehlungen oder Stellungnahmen auf den in diesem Vertrag bezeichneten Gebieten abzugeben, um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Ent-

<sup>148</sup> So IPSSEN, S. 427 allgemein für die Handlungsermächtigungen des EWG-Vertrages.

<sup>149</sup> Zur Abgrenzung und zum Inhalt der exklusiven und konkurrierenden Zuständigkeiten der EG vgl. BIEBER, in: Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts, S. 284 ff.

wicklung des gemeinsamen Marktes zu gewährleisten. Würden hieraus stillschweigende Befugnisse abgeleitet werden, so würde dabei - unzulässigerweise - an die Zielbestimmung des Art. 155 EWGV angeknüpft werden. Wie bereits vorher ausgeführt, ist dies für den Bereich des europäischen Gemeinschaftsrechts nicht zulässig. Als einziges Ziel, an das stillschweigende Befugnisse jeweils angeknüpft werden können, verbleibt die Durchführung der im Vertrag ausdrücklich gewährten Kompetenzen.<sup>150</sup> Zur Durchführung der in Art. 155 UAbs. 2 EWGV der Kommission gewährten Befugnis, Empfehlungen oder Stellungnahmen abzugeben, sind jedoch keine weitergehenden stillschweigenden Befugnisse erforderlich, da die Befugnis zur Abgabe von Empfehlungen und Stellungnahmen auch ohne solche stillschweigenden Befugnisse vollständig und wirksam ausgeübt werden kann.

Weiterhin ist aber auch zu berücksichtigen, daß UAbs. 1 des Art. 155 EWGV insoweit gegenüber UAbs. 2 die speziellere Vertragsvorschrift ist.

### **g) Stillschweigende Befugnisse der Kommission und die Strukturprinzipien der EG**

Nummehr bleibt zu prüfen, ob der Ableitung entsprechender stillschweigender Befugnisse der Kommission aus Art. 155 UAbs. 1 EWGV die in den Gemeinschaftsverträgen enthaltenen Strukturprinzipien entgegenstehen.

Zur Beurteilung sind vorliegend folgende beiden Grundsätze heranzuziehen, welche das gesamte Gemeinschaftsrecht beherrschen: Einmal das "Prinzip des institutionellen Gleichgewichts", zum anderen der "Grundsatz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft".

#### **aa) Das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts**

Das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts ist nicht mit dem im innerstaatlichen Verfassungsrecht geltenden Grundsatz der Gewaltenteilung gleichzusetzen. Da die Gemeinschaft im Vergleich zu Staaten einen unterschiedlichen Rechtscharakter und unterschiedliche Strukturen aufweist, steht das Gemeinschaftsrecht nicht unter dem Grundsatz der Gewaltenteilung.<sup>151</sup> Wie bereits vorher dargelegt, lassen sich die Gemeinschaftsorgane nicht in das herkömmliche gewaltenteilende Schema einordnen und hemmen sich auch nicht gegenseitig zum Wohl der Individuen.<sup>152</sup> Trotzdem enthält das Gemeinschaftsverfahren de facto ein System gegenseitiger Verschränkungen und Hemmungen, das ähnliche Auswirkungen hat wie das Prinzip der Gewaltenteilung. Das Gemeinschaftsverfahren dient aber nicht zur Hemmung einer Gemeinschaftsgewalt zum Wohl der Individuen, sondern der Sicherung der Bivalenz und der funktionsgerechten Erfüllung der Gemeinschaftskompeten-

<sup>150</sup> Zutreffend NICOLAYSEN, EuR 1966, S. 135.

<sup>151</sup> SCHWEITZER/HUMMER, Europarecht, S. 219.

<sup>152</sup> Dies., a.a.O.; HARNIER, in: Groeben, Vorbem. zu Art. 137-198, Rdz. 6.

zen.<sup>153</sup> Maßgeblich für die Einsetzung verschiedener Organe war nicht in erster Linie das Gewaltenteilungsprinzip im herkömmlichen Sinne oder sonst die Idee der "checks and balances" oder eines anderen rechtspolitischen Postulats, sondern die Funktionsfähigkeit des zu schaffenden Gemeinsamen Marktes durch Arbeitsteilung bei gleichzeitigem Ausgleich zwischen dem zentralen, d.h. dem Gemeinschaftsinteresse, und den Partikularinteressen.<sup>154</sup> Durch die Zuweisung bestimmter ausdrücklicher Kompetenzen an die einzelnen Gemeinschaftsorgane in Verbindung mit dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen besteht somit ein System faktischer "checks and balances" im Gemeinschaftsverfahren, welches als Prinzip des institutionellen Gleichgewichts bezeichnet wird. Dieses Prinzip ist als normatives Kriterium für die Qualifikation bzw. juristische Beurteilung der Zulässigkeit oder Unzulässigkeit von Änderungen der vertikalen und der horizontalen Kompetenzverteilung heranzuziehen.<sup>155</sup>

### **bb) Der Grundsatz der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft**

Auf der anderen Seite ist der Grundsatz der Sicherung der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft zu beachten. Er ist einmal geeignet, in der nach dem Integrationsprinzip gebotenen, aus der Besonderheit der Vergemeinschaftung gerechtfertigten Weise Normierungen des Gemeinschaftsrechts mit den Qualitäten auszustatten, "ohne welche sie nicht sinnvoll und vernünftig angewendet werden können".<sup>156</sup> Dieses Prinzip stellt also einmal eine Auslegungsregel dar, welche in ihrem Inhalt mit der vorher dargestellten Theorie der implied powers übereinstimmt. Es ist darüber hinaus aber auch ein das Gemeinschaftsrecht ausrichtender und qualifizierender Leitsatz. Er ergibt sich ungeschrieben aus dem Wesen der Integration und findet in einzelnen Verragsregelungen seinen positiven Niederschlag.<sup>157</sup> In seinem Fischereiarrest (Rs. 804/79) hat auch der EuGH den Grundsatz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft ausdrücklich als ein oberstes Auslegungsprinzip des Gemeinschaftsrechts herangezogen.<sup>158</sup>

### **cc) Die Wechselwirkung beider Prinzipien**

Zur Beurteilung der Frage, ob und welche stillschweigenden Befugnisse der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums zustehen, sind beide Prinzipien heranzuziehen. Darüber hinaus ist zu beachten, daß eine etwaige Untätigkeit des Rates den Mitgliedstaaten keines-

<sup>153</sup> SCHWEITZER/HUMMER, Europarecht, S. 219.

<sup>154</sup> HARNIER, a.a.O., Rdz. 6.

<sup>155</sup> SCHWEITZER/HUMMER, a.a.O.

<sup>156</sup> IPSEN, S. 280.

<sup>157</sup> Ders., a.a.O.

<sup>158</sup> EuGHE 1981, S. 1045 ff., 1074. So auch zutreffend SCHWARZE, Entwicklungsstufen, in: Festschrift Carstens, S. 269.

falls die Zuständigkeit auf diesem Sektor zurückgeben kann, soweit für den entsprechenden Bereich die Zuständigkeitsübertragung auf die Gemeinschaft vollständig und endgültig vorgenommen worden ist.<sup>159</sup> Auch hebt der EuGH in seiner Fischerei-Entscheidung das Prinzip der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft besonders heraus, wenn er ausführt, daß die Gemeinschaft unter allen Umständen imstande bleiben muß, ihren Verantwortlichkeiten - unter Beachtung der vom Vertrag geforderten wesentlichen Gleichgewichtsverhältnisse - nachzukommen.<sup>160</sup> Der EuGH sieht also beide Prinzipien zumindest als gleichwertig an, wenn er nicht dem Prinzip der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft in diesem besonderen Falle sogar den Vorrang einräumen will.<sup>161</sup>

Eindeutig ergibt sich hieraus jedenfalls, daß die Zubilligung stillschweigender Befugnisse der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums nicht dazu führen darf, daß eines der genannten Prinzipien völlig leerläuft. Andererseits verlangt die Gemeinschaftsstruktur nicht, daß beide Prinzipien in jedem einzelnen Fall mit der gleichen Intensität zur Anwendung gelangen müssen.

Dies deutet auch der EuGH in seiner Fischerei-Entscheidung an, wenn er ausführt, die genannten Strukturprinzipien verlangten, daß die Gemeinschaft unter allen Umständen imstande bleibe, ihren Verantwortlichkeiten unter Beachtung der vom Vertrag geforderten wesentlichen Gleichgewichtsverhältnissen nachzukommen.

Im Hinblick auf das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts bedeutet dies, daß durch die Zubilligung stillschweigender Befugnisse der Kommission zur Ausfüllung eines rechtlichen Vakuums die in den Verträgen angelegten Gleichgewichtsverhältnisse nicht grundsätzlich oder dauerhaft verändert werden dürfen.

Eine Verletzung des Prinzips des institutionellen Gleichgewichts ist jedoch dann nicht gegeben, wenn die Kommission allein für eine Übergangszeit vorsorgliche Maßnahmen ergreift, welche jedoch den Rat in seinen Entscheidungen nicht präjudizieren und ihm die Möglichkeit belassen, rückwirkend andere Bestimmungen zu treffen.

Wollte man der Kommission solche Befugnisse unter Berufung auf das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts verweigern, so wäre - wie die Praxis in der Vergangenheit gezeigt hat - die Gemeinschaft in Extremfällen völlig handlungsunfähig. Eine solche Ansicht würde das wechselseitige Verhältnis der beiden vorgenannten Strukturprinzipien zueinander völlig mißachten: Das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts würde dann auf Kosten

---

<sup>159</sup> EuGH, a.a.O., S. 1073.

<sup>160</sup> EuGH, a.a.O., S. 1074.

<sup>161</sup> So ist wohl auch die Einschätzung von SCHWARZE, Geschäftsführungsbefugnisse, EuR 1982, S. 141, zu werten.

des Grundsatzes der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft ungerechtfertigt hervorgehoben werden; letzteres dagegen würde vollständig seiner Funktion beraubt und leerlaufen.

Eine systemkonforme Lösung, die der Struktur der Gemeinschaft hinreichend Rechnung trägt, kann also nur dadurch gefunden werden, daß in jedem Einzelfall geprüft werden muß, ob beide Grundsätze hinreichend berücksichtigt worden sind. In jedem einzelnen Fall kann es erforderlich sein, das eine oder das andere Prinzip mehr oder weniger zur Geltung zu bringen, um dadurch den anderen Grundsatz nicht völlig leerlaufen zu lassen.

Eine solche vorsichtige Handhabung entsprechender stillschweigender Kompetenzen der Kommission vermag das institutionelle Gleichgewicht nicht grundsätzlich und dauerhaft zu beeinträchtigen.<sup>162</sup>

Diese Überlegung wird weiter durch die Tatsache gestützt, daß der Kommission ihre Überwachungsaufgabe zugewiesen worden ist, "um das ordnungsgemäße Funktionieren und die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes zu gewährleisten" (vgl. Art. 155 EWGV).

Hierdurch ist von den Vertragsparteien der Grundsatz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft im Zusammenhang mit den Aufgaben der Kommission besonders hervorgehoben worden und zeigt die Bedeutung dieser Zielbestimmung, zu deren Erreichung der Kommission die entsprechenden Aufgaben gerade zugewiesen worden sind.

Zwar können - wie vorher gezeigt - aus dieser Zielbestimmung nicht unmittelbar entsprechende stillschweigende Befugnisse der Kommission abgeleitet werden. Jedoch sind solche Zielbestimmungen als Interpretationshilfen bei der Ableitung stillschweigender Befugnisse aus speziellen Kompetenzbestimmungen heranzuziehen.<sup>163</sup>

Diesen Stellenwert, den die Vertragsparteien dem Grundsatz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft gerade im Hinblick auf die Befugnisse und Aufgaben der Kommission beigemessen haben, gilt es besonders in einer Situation zu beachten, wo dieser Grundsatz in ein Spannungsverhältnis zum Prinzip des institutionellen Gleichgewichts gerät. Insoweit darf ebenfalls nicht unberücksichtigt bleiben, daß das Prinzip des institutionellen Gleichgewichts nicht - wie dargelegt - mit dem nationalen Verfassungsgrundsatz der Gewaltenteilung gleichgesetzt werden kann, sondern ihm eine geringere Bedeutung zukommt.

Insbesondere SCHWARZE dagegen sieht in der Zubilligung solcher stillschweigender Kompetenzen der Kommission einen weitreichenden Eingriff in die vertraglich vorgesehene Verteilung der Gesetzgebungsbefugnisse und eine erhebliche Machtverschiebung zugunsten der Kommission.<sup>164</sup> Dieser Argumentation liegt jedoch eine Überbewertung des Prinzips des institutionellen Gleichgewichts sowie der Bedeutung entsprechender stillschweigender Be-

<sup>162</sup> So im Prinzip auch GILSDORF, in: Grabitz, Art. 43, Rdz. 64 und ders., in: Der Beitrag des Rechts zum europäischen Einigungsprozeß, S. 102 f.

<sup>163</sup> Vgl. BÖHM, S. 177 und S. 180 f.

<sup>164</sup> SCHWARZE, Geschäftsführungsbefugnisse, EuR 1982, S. 142.

fugnisse der Kommission zugrunde, wobei der Grundsatz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft nicht hinreichend gewürdigt und gewichtet wird. Soweit SCHWARZE die Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft allein durch die Anknüpfung an sonstige verfügbare - wenn auch fragmentarische - rechtliche Gesichtspunkte sowie durch eine Einbindung der Mitgliedstaaten als Sachwalter des gemeinsamen Interesses sichern will,<sup>165</sup> verkennt er, daß dies in Einzelfällen nicht immer ausreichen wird, um die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft zu sichern.

Hierbei soll nicht unberücksichtigt bleiben, daß es sich in den Fällen eines rechtlichen Vakuums regelmäßig um politisch brisante oder kontroverse Fragen handelt. Aber auch dies kann nicht dazu führen, dem Prinzip des institutionellen Gleichgewichts gegenüber dem Grundsatz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft ein größeres Gewicht einzuräumen.

Denn der EWG-Vertrag sieht - abgesehen von der Festlegung des Erfordernisses der Einstimmigkeit bzw. qualifizierten Mehrheit im Rat bei bestimmten Beschlüssen - keine Unterscheidung hinsichtlich der Bedeutung der Rechtsakte vor.

Vor allem darf aber nicht übersehen werden, daß ein rechtliches Vakuum regelmäßig gerade dadurch hervorgerufen wird, daß eines oder mehrere der Mitgliedstaaten eine anstehende Entscheidung erst zur politisch kontroversen Frage machen, um dann eine Entscheidung entgegen ihren Interessen zu verhindern. Wollte man in solchen Fällen eine stillschweigende Befugnis der Kommission zur Vornahme erforderlicher Maßnahmen verneinen, bedeutete dies eine Belohnung und Zementierung des gemeinschaftswidrigen Verhaltens der Minderheit.

Soweit SCHWARZE abschließend feststellt, daß ein dauerhaft fehlender politischer Wille der Mitgliedstaaten zur Integration durch das Recht und den es auslegenden und anwendenden Europäischen Gerichtshof nicht ersetzt werden könne,<sup>166</sup> so ist dem grundsätzlich zuzustimmen. In der konkreten Anwendung auf die hier behandelte Frage ergibt sich daraus jedoch kein Lösungsansatz. Letztlich beinhaltet dies nämlich die Einsicht, mehr oder weniger mit der Funktionsunfähigkeit des Rates leben zu müssen. Ein solcher Ansatz ist jedoch zu statisch und trägt dem Sinn und der Funktion des Rechts nicht Rechnung, welches auch für solche Fälle Lösungen anbieten muß.

Zutreffend ist insoweit auch der Hinweis TOMUSCHATs darauf, daß Verträge dort, wo sie sich als rigide erwiesen haben, in manchen Fällen von der tatsächlichen Entwicklung einfach überrollt worden sind, ein Opfer tatsächlicher oder vielleicht gelegentlich nur vermeint-

<sup>165</sup> Ders., a.a.O., S. 151 ff. und S. 147 f.

<sup>166</sup> Ders., a.a.O., S. 152.

licher Sachzwänge.<sup>167</sup> Es dränge sich daher die Schlußfolgerung auf, daß gewiß auch der EWG-Vertrag auf Dauer nur Bestand haben könne, wenn er über eine genügende Anzahl eingebauter Anpassungshilfen verfüge.<sup>168</sup>

Eine solche Argumentation verkennt weiterhin, daß die Ursache, welche entsprechende stillschweigende Befugnisse der Kommission erst erforderlich machen, in der funktionellen Fehlentwicklung des Rates begründet ist.<sup>169</sup> Durch die nahezu vollständige - und vertragswidrige - Ersetzung des Mehrheitsprinzips durch das Einstimmigkeitsprinzip in der Praxis ist der Rat nicht mehr in der Lage, seinen vertraglichen Verpflichtungen als Entscheidungsorgan der Gemeinschaft nachzukommen.

Vor diesem Hintergrund stellt die Zubilligung stillschweigender Befugnisse der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums nicht nur kein Verstoß gegen das Prinzip des institutionellen Gleichgewichtes dar, sondern im Gegenteil wird dadurch eine funktionelle Fehlentwicklung und damit eine Störung des institutionellen Gleichgewichtes - jedenfalls zum Teil - korrigiert.

Auch der Europäische Gerichtshof gelangt im Prinzip zu dem Ergebnis, daß der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums stillschweigende Befugnisse zustehen.

Zwar ist SCHWARZE insoweit zuzustimmen, daß die Fischerei-Entscheidung des EuGH vom 5. Mai 1981 auf den Einzelfall bezogen ist und einen für die Fälle des rechtlichen Vakuums eher untypischen Sachverhalt behandelt.<sup>170</sup> Keinesfalls kann hieraus jedoch gefolgert werden, diese Entscheidung sei einer Verallgemeinerung nicht zugänglich. Der Gerichtshof hat insoweit der Kommission nämlich ein allgemeines ungeschriebenes Vetorecht gegenüber Maßnahmen der Mitgliedstaaten zuerkannt und damit gleichzeitig festgestellt, daß der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums überhaupt stillschweigende Befugnisse zustehen. Offen ist insoweit allerdings der generelle Umfang solcher Befugnisse geblieben. Daß im übrigen der Gemeinschaft die Funktion der Kommission als Hauptentscheidungsorgan nicht fremd ist, zeigt die Tatsache, daß - anders als im EWG- bzw. EURATOM-Vertrag, im EGKS-Vertrag der Kommission und nicht dem Rat primär die Rechtsetzungsbefugnis zugewiesen ist (vgl. Art. 14 des EGKS-Vertrages).

Auch soweit eingewendet wird, die Ableitung stillschweigender Befugnisse finde dort ihre Grenze, wo hinsichtlich einer ausdrücklich zugewiesenen Kompetenz ebenfalls aus-

<sup>167</sup> TOMUSCHAT, in: Everling u.a., EuR, Sonderheft 1976, S. 56.

<sup>168</sup> Ders., a.a.O.

<sup>169</sup> Zutreffend CONSTANTINESCO, Institutionen, EuR 1981, S. 217 f.

<sup>170</sup> SCHWARZE, Geschäftsführungsbefugnisse, EuR 1982, S. 147.

drückliche Handlungsformen festgelegt seien,<sup>171</sup> so folgt auch hieraus kein neues Argument gegen die Ableitung entsprechender stillschweigender Befugnisse der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums.

Die ausdrückliche Zuweisung bestimmter Handlungsformen hat nämlich allein den Zweck, das Gewaltenteilungs- bzw. Gewaltenehemmungsprinzip zu verwirklichen.<sup>172</sup> Daß aber die Ableitung entsprechender stillschweigender Befugnisse der Kommission im Grundsatz das Prinzip des institutionellen Gleichgewichtes nicht beeinträchtigt, wurde bereits dargestellt.

#### dd) Die Praxis

Im übrigen zeigt auch die Praxis, daß entsprechende Befugnisse der Kommission als rechtmäßig angesehen werden.

Im Zusammenhang mit den im Bereich der Fischerei getroffenen Maßnahmen der Kommission hatten zwar das Europäische Parlament sowie der Rat Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit dieser Maßnahmen geäußert,<sup>173</sup> jedoch hat der Rat bis heute keine der von der Kommission (auch auf anderen Gebieten) getroffenen vorsorglichen Maßnahmen formell aufgehoben oder förmlich als rechtswidrig beanstandet. Gegen die Maßnahmen im Agrarbereich wurden noch nicht einmal Bedenken laut.

Vielmehr hat der Rat hinsichtlich der Getreide- und Rapspreisfestsetzungen der Kommission für das Wirtschaftsjahr 1985/86 sogar erstmals keine eigenen rechtlichen Regelungen mehr getroffen, sondern gleich die neuen Preise für das Wirtschaftsjahr 1986/87 festgesetzt.

Auch die Mitgliedstaaten haben bis zu der Erklärung der Kommission vom 27. Juli 1981, in der diese ihren Vorschlägen über die Fischfangquoten eine rechtliche Bindungswirkung beigemessen hat, die von der Kommission ergriffenen Maßnahmen nicht beanstandet. Gegen diese vorerwähnte Erklärung der Kommission haben sich jedoch verschiedene Mitgliedstaaten gewandt und in den Verfahren vor dem EuGH<sup>174</sup> teilweise ihre Klagen auch damit begründet, die Kommission habe insoweit überhaupt keine rechtsgültigen Maßnahmen treffen können.

Die in späteren Fällen eines rechtlichen Vakuums von der Kommission ergriffenen Maßnahmen sind dagegen - soweit ersichtlich - auch von den Mitgliedstaaten nicht beanstandet worden.

Insgesamt läßt sich aus diesem Verhalten der Mitgliedstaaten nicht der Schluß ziehen, als würden stillschweigende Befugnisse der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums

---

<sup>171</sup> Vgl. BECKER, S. 85 ff.

<sup>172</sup> Ders., S. 88 ff.

<sup>173</sup> Vgl. oben Fn. 37-40.

<sup>174</sup> Vgl. oben S. 15f.

grundsätzlich abgelehnt. Vielmehr ging es in den Fischereifällen wohl eher um die Frage der Erforderlichkeit, der Modalitäten und des Umfangs der von der Kommission im konkreten Fall beanspruchten Befugnisse.

Abschließend bleibt noch festzustellen, daß auch bei anderen internationalen Organisationen die Tendenz besteht, bei Untätigkeit eines - eigentlich zuständigen, aber handlungsunfähigen Organs - einem anderen Organ stillschweigende Befugnisse zur Ausfüllung einer Regelungslücke zuzubilligen. Hier sei insbesondere auf die Situation in der UNO verwiesen, wo der Sicherheitsrat oftmals wegen des Vetos eines oder mehrerer seiner ständigen Mitglieder keine Entscheidung treffen kann. Daher hat bereits im Jahre 1950 die Generalversammlung der Vereinten Nationen die berühmte sog. "Uniting for Peace"-Resolution verabschiedet,<sup>175</sup> wonach sie das Recht für sich in Anspruch nimmt, den Mitgliedern Empfehlungen für kollektive Durchsetzungsmaßnahmen zu geben, wenn der Sicherheitsrat mangels Einstimmigkeit seiner ständigen Mitglieder seine primäre Verantwortung für die Friedenserhaltung im Falle einer Friedensbedrohung, eines Friedensbruchs oder eines Angriffs nicht wahrnehmen kann.<sup>176</sup>

#### **h) Umfang und zeitliche Begrenzung von stillschweigenden Befugnissen der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums**

Die Reichweite und die zeitliche Begrenzung der insoweit bestehenden stillschweigenden Befugnisse der Kommission ergibt sich aus dem Inhalt der implied-powers-Lehre selbst. Danach sind nur diejenigen Befugnisse als mitgewährt anzusehen, die zur vollständigen und wirksamen Ausübung der ausdrücklich gewährten Befugnisse notwendig sind.<sup>177</sup>

Hieraus folgt, daß der Umfang der der Kommission insoweit zustehenden stillschweigenden Befugnisse für jeden Einzelfall gesondert bestimmt werden müssen. Eine Verallgemeinerung im Sinne einer Schematisierung bzgl. verschiedener Fallgruppen (z.B. unechte - echte Notkompetenz, statische - dynamische Lösung<sup>178</sup>) ist daher nur bedingt brauchbar.

Vielmehr muß in jedem Einzelfall zunächst geprüft werden, ob ein Fall des rechtlichen Vakuums vorliegt und eine Ausfüllung überhaupt erforderlich ist. Falls dies bejaht wird, ist in einem weiteren Schritt zu prüfen, ob die der Kommission ausdrücklich zustehenden Handlungsformen ausreichen, diesen Zustand zu überwinden bzw. eine befriedigende Lösung zu finden. Die Kommission ist also zunächst verpflichtet, die ihr ausdrücklich zuste-

<sup>175</sup> GAOR V, Resolutions, pp. 10-12.

<sup>176</sup> BERBER, Bd. III, S. 240 bezeichnet dies als eine "interessante Ausweitung" der Funktionen der Generalversammlung.

<sup>177</sup> Vgl. z.B. NICOLAYSEN, EuR 1966, S. 132.

<sup>178</sup> S. GILSDORF, in: Grabitz, Art. 43, Rdz. 61 f.

henden Handlungsformen auszuschöpfen und entsprechend tätig zu werden, eventuell auch unter Inkaufnahme einer Lösung, die zwar weniger befriedigend sein kann als bei Inanspruchnahme entsprechender stillschweigender Kompetenzen, bei der aber auch eine Situation eines rechtlichen Vakuums wirksam beseitigt wird.

Soweit allerdings von vornherein abzusehen ist, daß die der Kommission ausdrücklich zugewiesenen Handlungsformen nicht ausreichen, einem Fall des rechtlichen Vakuums effektiv zu begegnen, ist die Kommission nicht verpflichtet, zunächst diese Handlungsmöglichkeit auszuschöpfen, da dies eine überflüssige Förmlichkeit darstellen würde und möglicherweise auch die effektive Ausübung der der Kommission zustehenden Befugnisse verhindern könnte.<sup>179</sup>

Hiervon ausgehend lassen sich einige allgemeine Grundsätze für den Umfang der der Kommission zustehenden stillschweigenden Befugnisse in Fällen eines rechtlichen Vakuums aufstellen.

- Einmal stehen der Kommission solche Befugnisse in vollem Umfang nicht schon bei bloßer Untätigkeit des Rates zu, wenn noch anderweitige rechtliche Anknüpfungspunkte vorhanden sind, deren sich die Kommission zur Vornahme der erforderlichen Maßnahmen bedienen kann. Hier ist vor allem an Fälle zu denken, wo z.B. ein Rechtsakt ausgelaufen ist und die Kommission auf der Grundlage dieses Rechtsaktes unverändert weitere Maßnahmen ergreift, ohne diesen Rechtsakt förmlich zu verlängern. Auch gehören hierher Fälle, wo sich im Rat eine Mehrheit für einen bestimmten Vorschlag gefunden hat, dieser aber nicht als förmlicher Rechtsakt erlassen werden kann, weil ein Mitgliedstaat "sehr wichtige nationale Interessen" geltend macht und sich gegen die Anwendung des Prinzips der Mehrheitsentscheidung wendet.<sup>180</sup>
- Weiterhin ergibt sich aus dem Inhalt der implied-powers-Lehre, daß die aufgrund der stillschweigenden Befugnisse der Kommission ergriffenen Maßnahmen so schonend wie möglich sein müssen, um nicht mehr als unbedingt erforderlich in die Befugnisse des Rates einzugreifen. Stehen also mehrere mögliche Maßnahmen zur Auswahl, die alle von gleicher Wirksamkeit sind, so hat die Kommission die Maßnahme zu ergreifen, die am wenigsten in den Kompetenzbereich des Rates hineinwirkt (z.B. faktische Fortführung von Maßnahmen aufgrund eines ausgelaufenen Rechtsaktes statt des förmlichen Erlasses eines neuen Rechtsaktes durch die Kommission).

<sup>179</sup> PECHSTEIN, S. 130 unterscheidet - etwas schematisch - verschiedene Stufen der Dringlichkeit.

<sup>180</sup> Vgl. hierzu generell EuGHE 1981, S. 1074, der alle rechtlichen Gesichtspunkte, auch solche fragmentarischer Natur, heranzieht.

Hierbei ist zu berücksichtigen, daß nach der Struktur der Gemeinschaftsverträge und auch nach dem Inhalt der implied-powers-Lehre von einem grundsätzlichen Vorrang des Rechtsschutzsystems der Verträge auszugehen ist, insbesondere, da die Verträge hierfür spezielle Möglichkeiten zur Verfügung stellen (z.B. die Untätigkeitsklage, Art. 175 EWGV).<sup>181</sup>

Lediglich in den Fällen, in denen Rechtsschutz nicht rechtzeitig zu erlangen oder nicht effektiv wäre (z.B. weil abzusehen ist, daß der Rat auf eine entsprechende Entscheidung des EuGH nicht reagieren will oder kann), bestehen entsprechende stillschweigende Befugnisse der Kommission. Ein prinzipieller Vorrang des vertraglichen Rechtsschutzes dahingehend, daß ein solches rechtliches Vakuum allein durch den EuGH selbst im Wege der Auslegung oder Rechtsschöpfung gefüllt würde, wäre dagegen systemwidrig im Hinblick auf die Stellung der Kommission als der "Hüterin der Verträge" und außerdem wohl in den meisten Fällen nicht hinreichend effektiv.

- In diesem Zusammenhang ist weiterhin zu berücksichtigen, daß sich der Umfang entsprechender stillschweigender Kompetenzen auch danach bestimmt, welcher Kompetenzbereich der EG betroffen ist.

Im Bereich der exklusiven Zuständigkeit ergeben sich keine Besonderheiten, mit Ausnahme der Fälle, in denen der Rat Rechtsetzungskompetenzen an die Mitgliedstaaten zurückübertragen hat. Da die Kommission auf der Grundlage der vorstehend beschriebenen stillschweigenden Befugnisse an die Stelle des Rates tritt, kann sie nur die Kompetenzen ausüben, die auch dem Rat selbst im konkreten Falle zustehen. Es entfällt mithin die Befugnis, rechtsetzend tätig zu werden, vielmehr verbleiben der Kommission allein Aufsichtsbefugnisse hinsichtlich der Tätigkeit der Mitgliedstaaten. Solche Aufsichtsbefugnisse stehen der Kommission aufgrund ihrer Funktion als "Hüterin der Verträge" zu sowie aufgrund der Tatsache, daß bei einer Rückübertragung von Kompetenzen sich die Mitgliedstaaten bei der Ausübung dieser Befugnisse innerhalb der allgemeinen und besonderen Schranken des Gemeinschaftsrechts halten müssen.

Soweit der Rat berechtigt gewesen wäre, die entsprechende Kompetenzübertragung wieder rückgängig zu machen, wird man dies auch der Kommission zubilligen müssen, soweit es erforderlich ist, um Fällen eines rechtlichen Vakuums aktiv begegnen zu können. Umgekehrt ergibt sich aus den vorstehend beschriebenen stillschweigenden Befugnissen aber auch die Zulässigkeit einer Rückübertragung von Kompetenzen an die Mitgliedstaaten, welche durch die Kommission anstelle des Rates vorgenommen wird. Einem

<sup>181</sup> So auch PECHSTEIN, S. 163 im Hinblick auf Verfahren gegen Mitgliedstaaten wegen Verletzung des Art. 5 EWGV.

solchen Vorgehen gebührt jedoch nicht automatisch der Vorrang vor einem eigenen Tätigwerden der Kommission, da in diesen Bereichen die Gemeinschaft ausschließlich zuständig (geworden) ist und damit einer Lösung innerhalb des Gemeinschaftssystems der Vorzug zu geben ist vor einer Rückverlagerung aus der Gemeinschaft hinaus wieder auf die Mitgliedstaaten.

Etwas anders stellt sich die Abwägung dar im Bereich der konkurrierenden Zuständigkeiten: Hier zeigt sich der Wille der Mitgliedstaaten, neben der Gemeinschaft zuständig bleiben zu wollen, so daß bei Untätigkeit des Rates zunächst den Mitgliedstaaten die Möglichkeit bleiben muß, selbst Maßnahmen zu ergreifen. Soweit dies jedoch nicht geschieht bzw. nicht hinreichend effektiv wäre, kann auch hier die Kommission aufgrund der entsprechenden stillschweigenden Befugnisse tätig werden.

- Selbstverständlich stehen der Kommission keine entsprechenden Befugnisse dann zu, wenn sie ein rechtliches Vakuum selbst verursacht hat, z.B. dadurch, daß sie dem Rat keine Vorschläge unterbreitet hat und damit der Rat nicht imstande war, entsprechende Rechtsakte zu erlassen. In solchen Fällen wäre im Gegenteil eher sogar zu erwägen, ob dem Rat eine stillschweigende Kompetenz dahingehend zusteht, auch ohne entsprechende Vorschläge der Kommission rechtsetzend tätig werden zu können.
  - Schließlich ergibt sich aus Vorstehendem auch, daß die der Kommission zustehenden stillschweigenden Befugnisse nicht soweit gehen können, daß die Kommission einen gesamten Politikbereich der Gemeinschaft (z.B. die gemeinsame Verkehrspolitik) anstelle des Rates entwickelt oder weiterbildet.<sup>182</sup> Damit würde sich die Kommission nicht mehr auf die Behebung echter Notfälle beschränken, sondern sich in einem Bereich der Gemeinschaft voll und ganz an die Stelle des Rates setzen. Dies ist jedoch mit dem Inhalt der implied-powers-Lehre unvereinbar.
  - Auch die Frage, wann die Kommission aufgrund der ihr zustehenden stillschweigenden Befugnisse tätig werden darf, läßt sich allein aus dem Inhalt der implied-powers-Lehre und nur für jeden Einzelfall gesondert beantworten.
- Generell läßt sich nur feststellen, daß die Kommission dann tätig werden darf, sobald ihr Handeln erforderlich ist. Dies kann im Einzelfall bereits ein sofortiges Eingreifen erfordern, ohne daß dabei dem Rat eine weitere Frist zum Tätigwerden eingeräumt wird. Soweit dies jedoch möglich ist, ohne dabei z.B. die Funktionsfähigkeit einer bereits existie-

<sup>182</sup> Zutreffend GILSDORF, in: Grabitz, Art. 43, Rdz. 68.

renden Marktordnung zu gefährden, hat die Kommission dem Rat alle Möglichkeiten zu belassen, selbst noch die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen.<sup>183</sup>

### i) Formelle Voraussetzungen der Ausübung stillschweigender Befugnisse

Soweit die Kommission entsprechende Befugnisse ausübt, handelt sie insoweit "an Stelle" des Rates, tritt demgemäß quasi in die Stellung des Rates mit allen Rechten und Pflichten ein.

Dies bedeutet einmal, daß die Kommission grundsätzlich alle die Form- und Verfahrensvorschriften zu beachten hat, die auch vom Rat bei der Vornahme einer entsprechenden Maßnahme zu beachten gewesen wären. Damit soll sichergestellt werden, daß die Rechte der übrigen Beteiligten so wenig wie möglich angetastet werden und die Gleichgewichte zwischen den Organen so weit als möglich erhalten bleiben.

Modifiziert wird dieser Grundsatz aber auch hier durch die Notwendigkeiten im Einzelfall. Die Einhaltung von Verfahrensvorschriften, z.B. der Konsultation des Europäischen Parlaments, kann nur dann verlangt werden, wenn dies die Effektivität des Handelns der Kommission, z.B. gerade in zeitlicher Hinsicht, nicht so beeinträchtigen würde, daß hierdurch der Zweck der beabsichtigten Maßnahme verfehlt würde.

Gleiches gilt auch hinsichtlich der Pflichten, die der Kommission gegenüber dem Rat obliegen: Soweit möglich, ist der Rat über beabsichtigte Maßnahmen vorher zu informieren und anzuhören; jedenfalls aber ist ihm nachträglich von allen ergriffenen Maßnahmen Kenntnis zu geben. Der Rat muß jederzeit in die Lage versetzt werden, die Kompetenzen wieder "an sich zu ziehen", d.h. Maßnahmen der Kommission aufzuheben und selbst tätig werden zu können.<sup>184</sup>

### j) Rechtsschutz

Hinsichtlich des Rechtsschutzes gegen Maßnahmen der Kommission aufgrund ihrer stillschweigenden Befugnisse ergeben sich keine besonderen Probleme.

<sup>183</sup> So wohl auch PECHSTEIN, S. 130 und S. 163.

<sup>184</sup> PECHSTEIN, S. 163 spricht hier (allerdings im Verhältnis der Kommission zu den Mitgliedstaaten) von dem unabdingbar erforderlichen Versuch, die Mitgliedstaaten einzuschalten und ihnen eine "letzte Warnung" zukommen zu lassen. Vgl. auch ders., S. 130.

Das Rechtsschutzsystem der EG ist insoweit sehr umfassend und gewährt Klagemöglichkeiten bzw. Rechtsschutz allgemein gegen ein "Handeln des Rates oder der Kommission" (Art. 173 EWGV) bzw. "der Organe" (Art. 177 UAbs. 1a)). Wird also ein belastender Rechts- oder Verwaltungsakt nicht z.B. durch eine Verordnung, sondern durch eine sonstige (z.B. faktische) Maßnahme der Kommission aufrecht erhalten oder geändert, so liegt auch insoweit ein Handeln der Kommission vor, welches dazu bestimmt ist, Rechtswirkungen zu entfalten. Hiergegen sind dann ebenfalls - bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen - die Klagemöglichkeiten bzw. die Möglichkeiten der Vorabentscheidung gem. Art. 173, 177 EWGV gegeben.<sup>185</sup>

### **k) Praxis**

In der Praxis hat sich gezeigt, daß die Kommission in den bisherigen Fällen eines rechtlichen Vakuums sehr vorsichtig und flexibel reagiert hat. Sie hat nicht in jedem Fall anstelle des Rates förmliche Verordnungen erlassen, sondern - je nachdem, wie sie die Erforderlichkeit gewisser Maßnahmen beurteilt hat - auch faktisch aufgrund bereits ausgelaufener Rechtsakte weitergehandelt und dies lediglich den Mitgliedstaaten zur Kenntnis gegeben. In jedem Fall hat sie auch immer ausdrücklich darauf hingewiesen, daß solche Maßnahmen lediglich für eine - eher kürzere - Zeit getroffen werden und den Entscheidungen des Rates nicht vorgreifen. Damit hat sie dem Rat in jedem Falle die Möglichkeit offengehalten, rückwirkend Rechtsakte zu erlassen und damit die insoweit getroffene Entscheidung der Kommission wieder aufzuheben.

Die Praxis hat aber auch gezeigt, daß in den typischen Fällen eines rechtlichen Vakuums die der Kommission ausdrücklich zugewiesenen Handlungsformen nicht ausreichen, um dieser Situation wirksam begegnen zu können. Oft mußten sehr schnell Maßnahmen ergriffen werden, da erst kurz vor Auslaufen eines Rechtsaktes feststand, daß sich der Rat nicht mehr rechtzeitig auf eine neue Regelung würde einigen können. Insoweit fehlte insbesondere die Zeit, Untätigkeitsklage vor dem EuGH zu erheben oder auch nur den Erlaß einer einstweiligen Anordnung zu beantragen.

### **l) Ergebnis**

<sup>185</sup> Vgl. hierzu allgemein WENIG, in: Grabitz, Art. 173, Rdz. 7 ff. und WOHLFAHRT, in: Grabitz, Art. 177, Rdz. 17 ff., jeweils m.w.N.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums zustehenden stillschweigenden Befugnisse nicht schon die Qualifizierung dahingehend zulassen, der Kommission stehe in solchen Fällen ein Recht zu einer "Notstandsgesetzgebung" zu, da in jedem einzelnen Fall zu prüfen ist, ob das rechtliche Vakuum durch einen Rechtsakt oder durch sonstige Maßnahmen ausgefüllt werden kann. Es läßt sich jedoch verallgemeinernd sagen, daß der Kommission insoweit eine Befugnis zur "Notgeschäftsführung" zusteht, welche im Einzelfall durchaus auch die Befugnis einschließt, rechtsetzend anstelle des Rates tätig werden zu können.

#### **4. Der Grundsatz des "effet utile"**

Über diese hier getroffenen Feststellungen hinaus läßt sich auch aus dem Grundsatz des "effet utile"<sup>186</sup> nichts herleiten. Effet utile und implied powers sind beide der teleologischen Auslegung zuzuordnen; in der Sache selbst besteht jedoch für den Bereich des Gemeinschaftsrechts kein Unterschied.<sup>187</sup> Der Unterschied besteht allein in der historischen Herkunft aus dem Völkerrecht und dem Verfassungsrecht. Beide Auslegungsgrundsätze besagen, daß die Auslegung zu wählen ist, die der Verwirklichung der Vertragsziele am besten dient.<sup>188</sup>

#### **5. Die Theorie der "resulting powers"**

Die Lehre von den resulting powers besagt, daß sich eine Zuständigkeit nicht nur aus einer einzigen Zuständigkeitsnorm ergeben kann, sondern auch aus mehreren Normen zusammen oder aus allen Normen eines Gesetzeswerkes oder aus den Grundgedanken, die hinter den Normen stehen.<sup>189</sup>

Für eine Ableitung stillschweigender Befugnisse der Kommission aufgrund der Lehre von den resulting powers ist jedoch hier kein Raum mehr, da sich vorliegend stillschweigende Befugnisse bereits aus der Vertragsbestimmung des Art. 155 UAbs. 1 EWGV allein ergeben. Soweit man die Vertragsbestimmung des Art. 155 UAbs. 1 EWGV jedoch - anders als dies vorliegend vertreten wird - lediglich als deklaratorische Zusammenfassung der im Vertrag festgelegten Einzelaufgaben der Kommission ansehen wollte, wäre hier der geeignete und zutreffende Ansatzpunkt zur Ableitung entsprechender stillschweigender Befugnisse der Kommission im vorgenannten Umfange. Eine Anwendung der Lehre von den resulting

<sup>186</sup> Vgl. hierzu die Darstellung bei BÖHM, S. 63 ff.

<sup>187</sup> Ders., S. 192 f. und S. 196.

<sup>188</sup> Ders., S. 196 f.

<sup>189</sup> Vgl. BÖHM, S. 198.

powers würde vorliegend zum gleichen Ergebnis führen, wie dies aufgrund der Anwendung der implied- powers-Lehre der Fall ist.

## 6. Die Rechtsfigur der "Sachwalterschaft"

Insbesondere KLEIN will - unter Bezugnahme auf die Entscheidungen des EuGH in den Fischereifällen - die Fälle eines rechtlichen Vakuums durch Anwendung der Rechtsfigur der "Sachwalterschaft der Mitgliedstaaten im gemeinsamen Interesse" lösen.<sup>190</sup> Eine Ersatzorganschaft der Kommission befürwortet er lediglich als allerletztes Mittel.<sup>191</sup>

Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangt PECHSTEIN in seiner ausführlichen Untersuchung dieser Rechtsfigur.<sup>192</sup>

Hierzu ist zunächst festzustellen, daß die vom EuGH entwickelte Rechtsfigur der "Sachwalterschaft" kein eigenes und selbständiges rechtliches Instrument darstellt, mit dem Fälle eines rechtlichen Vakuums gelöst werden könnten. Vielmehr handelt es sich lediglich um die Zusammenfassung bestimmter Rechte und Verpflichtungen, die aus einzelnen oder mehreren ausdrücklichen Vertragsbestimmungen bzw. Vertragsprinzipien hergeleitet worden sind.<sup>193</sup>

Untersucht man diese Rechtsfigur im Hinblick auf ihre Tauglichkeit zur Lösung von Fragen der vorstehend behandelten Art, so muß man feststellen, daß die Rechtsfigur der "Sachwalterschaft" zur Problemlösung nur in Ausnahmefällen geeignet erscheint.

Ursache eines rechtlichen Vakuums ist ja im Regelfall gerade die Tatsache, daß eine Einigung der Ratsmitglieder, welche Vertreter der Mitgliedstaaten sind, nicht erzielt werden kann. Es erscheint utopisch, in einer solchen Situation annehmen zu können, nunmehr würden die Mitgliedstaaten selbst eine Einigung herbeiführen können. Wenn dies nicht innerhalb des Rates gelingt, so erscheint es kaum denkbar, daß eine Einigung außerhalb dieses Organs gelingen könnte.<sup>194</sup>

Sinnvoll erscheint diese Rechtsfigur also nur da, wo es darum geht, einen bestehenden Zustand "einzufrieren". Hier reicht es aus, wenn der Kommission gegenüber möglicherweise von den Mitgliedstaaten ergriffenen einschitigen nationalen Maßnahmen ein Vetorecht zusteht (so z.B. in den Fischerei-Fällen). Als ungenügend erweist sich diese Rechtsfigur aber in solchen Situationen, wo ein aktives Handeln der Gemeinschaft erforderlich wird, um z.B. eine Regelung veränderten tatsächlichen Gegebenheiten anzupassen.

---

<sup>190</sup> KLEIN, DÖV 1986, S. 956.

<sup>191</sup> Ders., a.a.O.

<sup>192</sup> PECHSTEIN, S. 141 und S. 145 ff., insbes. S. 160 ff. Vgl. auch oben S. 25f.

<sup>193</sup> Insbes. aus Art. 5 und Art. 155 EWGV; vgl. EuGHE 1981, S. 1045 ff., 1075 f.

<sup>194</sup> Dies erkennt auch PECHSTEIN, S. 135 und S. 161.

Allerdings ist den Befürwortern der Rechtsfigur der "Sachwalterschaft" zuzugeben, daß die insoweit vorgeschlagene Konstruktion am besten geeignet ist, den Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts zu wahren.

Von der hier vertretenen Ansicht ausgehend, wonach stillschweigende Befugnisse der Kommission nach der implied-powers-Doktrin abzuleiten sind, stellt sich das Problem der "weitestgehenden Organäquivalenz" zunächst nicht, da das ersatzweise zuständige Organ durch die vertraglichen Regelungen (Art. 155 EWGV) in Verbindung mit der Theorie von den implied powers vorbestimmt ist. Da andererseits der Grundsatz des institutionellen Gleichgewichtes auch durch Zubilligung stillschweigender Kompetenzen der Kommission nicht völlig leerlaufen darf, und hierbei von Bedeutung ist, daß der Rat als das Gemeinschaftsorgan konzipiert ist, in dem die Mitgliedstaaten ihre nationalen Interessen zur Geltung bringen und einen Ausgleich dieser Interessen vornehmen sollten, ist die Forderung nach einer Beteiligung der Mitgliedstaaten bei der Bewältigung von Fällen eines rechtlichen Vakuums berechtigt.

Eine Lösung dieser Problemfälle allein mit der Rechtsfigur der "Sachwalterschaft" wäre jedoch ungenügend und wird auch unter Beachtung des Prinzips des institutionellen Gleichgewichtes nicht zu fordern sein. Selbst die konsequenten Verfechter dieser Rechtsfigur erkennen die Möglichkeit von Situationen an, in denen allein das Handeln der Kommission zu einer wirksamen Problemlösung führen kann.<sup>195</sup> Darüber hinaus stellt ein entsprechendes Vorgehen eine Lösung außerhalb des Institutionengefüges der Gemeinschaft dar, erhöht die Gefahr der Desintegration und von Regelungsdivergenzen zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>196</sup> Die insoweit angestellten Bemühungen, durch komplexe (Hilfs-) Konstruktionen diesen Gefahren zu begegnen<sup>197</sup>, dürften in den meisten Fällen praktisch nicht durchführbar sein, da sie gerade eine Einigung der Mitgliedstaaten voraussetzen, während vorher im Rat selbst gerade diese Einigung nicht zu erzielen war, bzw. laufen diese Vorschläge im Ergebnis doch auf eine (verschleierte) selbständige Kompetenz der Kommission hinaus.

Eine Lösung des Spannungsverhältnisses zwischen den Befugnissen der Kommission und der Stellung der Mitgliedstaaten kann demnach nur so aussehen, daß der Kommission grundsätzlich eigene Handlungsbefugnisse zuzubilligen sind, das Verfahren der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zur Herbeiführung einheitlicher Maßnahmen von der Kommission nur dort einzuhalten ist, wo nicht Gründe der Dringlichkeit oder Aussichtslosigkeit entgegenstehen und der Kommission bereits im Vorfeld weitreichende Prognosemöglichkeiten im

<sup>195</sup> Vgl. PECHSTEIN, S. 130 und S. 163.

<sup>196</sup> Dies sieht auch zutreffend PECHSTEIN, S. 134 f. und S. 160 f.

<sup>197</sup> Vgl. z.B. PECHSTEIN, S. 161 ff.

Hinblick auf den Ausgang eines eventuell durchzuführenden Verfahrens der Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten zugestanden werden müssen.

Im Ergebnis ist somit festzustellen, daß die Rechtsfigur der "Sachwalterschaft" lediglich einen Teil der der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums zustehenden stillschweigenden Befugnisse beschreibt. Die Befugnisse der Kommission müssen jedoch da, wo es unumgänglich ist, um das Funktionieren der Gemeinschaft zu sichern, über die Befugnisse eines reinen Vetorechts hinausgehen.

Eine Einbindung der der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums grundsätzlich zustehenden Befugnisse in ein Verfahren der Abstimmung mit den Mitgliedstaaten kann daher wohl eher nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen.

## **F. Fazit**

Die vorangegangene Untersuchung hat gezeigt, daß der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums stillschweigende Befugnisse in einem Umfang zustehen, die es gestatten, die Kommission als "Notgeschäftsführer" der Gemeinschaft zu qualifizieren.

Die Untersuchung dieses Problembereiches macht aber weiterhin deutlich, daß eine rein juristische Lösung ohne Beachtung der Tatsache, daß es sich hier um ein Problem von hochpolitischer Natur handelt, nicht möglich ist. Notwendig sind daher flexible Lösungen, die zu einem dem jeweiligen Einzelfall angepaßten Agieren führen.

Das hier behandelte Problem des rechtlichen Vakuums wäre kein Problem, wenn nicht bis zum heutigen Tage nahezu alle Entscheidungsvorgänge im Rat unter Beachtung des Luxemburger Kompromisses stattfinden würden.

Es bleibt die Hoffnung, daß mit dem Abschluß der "Einheitlichen Europäischen Akte"<sup>198</sup> dieses Problem wenigstens zum Teil entschärft wird, da durch diesen Kompromiß - zumindest in der Tendenz - eine Abkehr vom Einstimmigkeitsprinzip bei den Entscheidungen des Rates und eine Hinwendung zum (wenn auch abgeschwächten) Mehrheitsprinzip vollzogen worden ist.

Auf der anderen Seite ist die Feststellung zutreffend, daß durch die Einheitliche Europäische Akte in Teilbereichen ein neues, noch komplizierteres Entscheidungs- und Rechtssetzungsverfahren eingeführt worden ist.<sup>199</sup> Es muß gefragt werden, ob dies zu einer beschleunigteren und besseren Rechtsetzung innerhalb der Gemeinschaft führen kann und damit Fälle eines rechtlichen Vakuums eher vermieden werden.

Unter Berücksichtigung der Geschichte und Praxis der Europäischen Integration mit all ihren Hoffnungen, Reformversuchen und Rückschlägen steht zu befürchten, daß stillschweigende Kompetenzen, wie sie der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums zustehen, auch noch auf längere Sicht erforderlich sein werden. Beruhigend hieran ist allein, daß dadurch die unseligen Auswirkungen des Luxemburger Kompromisses wenigstens in geringem Ausmaße gemildert werden können.

<sup>198</sup> BullEG, Beilage 2/1986; BGBl. II 1986, S. 1102 ff.

<sup>199</sup> Kritisch zu diesem Verfahren z.B. SEDEMUND/MONTAG, NJW 1987, S. 546.

## ZUSAMMENFASSUNG

1. Fälle eines "rechtlichen Vakuums" liegen dann vor, wenn - durch Untätigkeit des Rates als dem eigentlichen Rechtsetzungsorgan der EG - ein rechtlich nicht (mehr) geregelter Zustand entsteht. Ursache hierfür ist regelmäßig die Anwendung des sog. "Luxemburger Kompromisses", der vorsieht, daß eine nach den Gemeinschaftsverträgen zwar mögliche Mehrheitsentscheidung im Rat unterbleiben soll, wenn ein Mitgliedstaat geltend macht, die zu treffende Entscheidung berühre die "wichtigen nationalen Interessen" des betreffenden Staates.
  
2. Die bisherigen Fälle eines rechtlichen Vakuums traten in den Bereichen der Landwirtschaft und der Fischerei auf.  
 Die Kommission hat in der unterschiedlichsten Art und Weise (z.B. durch den Erlass von Verordnungen, Entscheidungen, durch "Mitteilungen" an die Mitgliedstaaten sowie durch faktische Verlängerungen ausgelaufener Rechtsvorschriften des Rates) auf diese Situationen reagiert.  
 Der Gerichtshof der EG hat zur Frage der Kompetenzen der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums bisher noch nicht grundsätzlich Stellung genommen.
  
3. In der Literatur wird die Frage, welche Kompetenzen der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums zustehen, nicht einheitlich beantwortet.  
 Ein Teil der Literatur billigt der Kommission in diesen Fällen eine weitgehende Kompetenz zu, anstelle des Rates tätig werden zu können und hierbei weitgehend alle in den Gemeinschaftsverträgen vorgesehenen Handlungsformen einsetzen zu können.  
 Ein anderer Teil verneint grundsätzlich entsprechende Kompetenzen der Kommission und verweist zur Begründung auf die Struktur der EG sowie auf die durch die Gemeinschaftsverträge vorgegebene Kompetenzverteilung.
  
4. Die Gemeinschaftsverträge enthalten für die Fälle eines rechtlichen Vakuums keine ausdrücklichen Regelungen.
  
5. Aus Art. 155 UAbs. 1 EWGV unmittelbar bzw. aus Art. 235 EWGV ergeben sich keine entsprechenden Kompetenzen der Kommission.
  
6. Entsprechende Kompetenzen der Kommission, in Fällen eines rechtlichen Vakuums tätig werden zu können, lassen sich jedoch als stillschweigende Befugnisse nach den Grundsätzen der "implied-powers-Lehre" aus Art. 155 UAbs. 1 EWGV herleiten.

- a) Die allgemeine Theorie der implied powers besagt, daß stillschweigende Zuständigkeiten überall dort bestehen, wo die vollständige und wirksame Anwendung einer ausdrücklich eingeräumten Kompetenz es erfordert.
- b) Die implied-powers-Lehre ist auch im Bereich des europäischen Gemeinschaftsrechts anwendbar. Das "Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen" oder Art. 235 EWGV stehen dem nicht entgegen. Allerdings wird der Anwendungsbereich der implied-powers-Lehre im Gemeinschaftsrecht durch das Prinzip der begrenzten Einzelermächtigungen eingeschränkt: Stillschweigende Befugnisse können jeweils nur an ausdrücklich gewährte Kompetenzen angeknüpft werden, nicht jedoch an Zweck- und Zielbestimmungen.
- c) Stillschweigende Befugnisse können nicht nur hinsichtlich von Verbandskompetenzen, sondern auch hinsichtlich von Funktionskompetenzen bestehen.
- d) Art. 155 UAbs. 1 EWGV stellt eine geeignete Norm zur Ableitung stillschweigender Befugnisse dar, da es sich hierbei nicht lediglich um einen unverbindlichen Programmsatz oder eine deklaratorische Zusammenfassung der im Vertrag bereits an anderer Stelle festgelegten Einzelaufgaben der Kommission handelt. Vielmehr weist Art. 155 UAbs. 1 EWGV der Kommission originär eigene Aufgaben zu, die so nicht an anderer Stelle im Vertrag vorgesehen sind.
- e) Aus Art. 155 UAbs. 1 EWGV folgt die Pflicht der Kommission, Vertragsverletzungen abzustellen. Soweit der Rat entgegen seiner vertraglichen Verpflichtungen untätig bleibt, stellt auch dies eine Vertragsverletzung dar. Interne Schwierigkeiten des Rates - z.B. bei der Beschlußfassung - spielen insoweit keine Rolle.
- Zur Abstellung dieser Vertragsverletzung bedarf die Kommission in den Fällen eines rechtlichen Vakuums effizienter Handlungsmöglichkeiten, die aber im Vertrag selbst nur in verschwindend geringem Maße ausdrücklich vorgesehen sind. Um ihre Aufgaben aus Art. 155 UAbs. 1 EWGV wirksam und effizient erfüllen zu können, muß die Kommission daher auf ergänzende stillschweigende Befugnisse aus Art. 155 UAbs. 1 EWGV zurückgreifen können.

- f) Einer Ableitung entsprechender stillschweigender Befugnisse der Kommission stehen die Strukturprinzipien der EG nicht entgegen.

Die Prinzipien des "institutionellen Gleichgewichts" sowie der "Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft" stehen in einer Wechselwirkung zueinander. Die Gemeinschaftsstruktur verlangt nicht, daß beide Prinzipien in jedem einzelnen Fall mit der gleichen Intensität zur Anwendung gelangen müssen. Auch darf keines der Prinzipien völlig leerlaufen.

Hieraus folgt, daß der Kommission entsprechende stillschweigende Befugnisse in den (Ausnahme-) Fällen eines rechtlichen Vakuums zustehen müssen, um den Grundsatz der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft hinreichend zur Geltung zu bringen, solange und soweit die vom Vertrag geforderten wesentlichen Gleichgewichtsverhältnisse nicht grundsätzlich und dauerhaft beeinträchtigt werden.

- g) Auch die Praxis zeigt, daß entsprechende Befugnisse der Kommission als rechtmäßig angesehen werden.

- h) Der Umfang entsprechender stillschweigender Befugnisse der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums ergibt sich aus dem Inhalt der implied-powers-Lehre selbst. Danach sind nur diejenigen Befugnisse als mitgewährt anzusehen, die zur vollständigen und wirksamen Ausübung der ausdrücklich gewährten Befugnis notwendig sind.

Der Umfang der der Kommission insoweit zustehenden stillschweigenden Befugnisse muß also für den Einzelfall gesondert und individuell bestimmt werden.

Insgesamt läßt sich feststellen, daß die Kommission insoweit nicht als "Notgesetzgeber" der Gemeinschaft qualifiziert werden kann. Sie ist jedoch für diese Fälle "Notgeschäftsführerin", wobei das Recht zur "Geschäftsführung" anstelle des untätigen Rates im Einzelfall auch das Recht umfassen kann, rechtsetzend tätig zu werden.

7. Über diese Feststellungen hinaus läßt sich aus dem Grundsatz des "effet utile" bzw. aus der Theorie der "resulting powers" nichts herleiten.

8. Die Rechtsfigur der "Sachwalterschaft der Mitgliedstaaten im gemeinsamen Interesse" beschreibt lediglich einen Teil der der Kommission in Fällen eines rechtlichen Vakuums zustehenden stillschweigenden Befugnisse (soweit ein Vetorecht der Kommission gegenüber nationalen Maßnahmen der Mitgliedstaaten ausreicht) und ist in ihrer be-

schränkten Aussage nicht geeignet, die Fälle eines rechtlichen Vakuums umfassend und grundsätzlich zu lösen.

## LITERATURVERZEICHNIS

- ACHTERBERG, Norbert: Probleme der Funktionenlehre.  
München 1970 (zit.: Funktionenlehre).
- DERS.: Parlamentsrecht. Tübingen 1984 (zit.: Parlamentsrecht).
- BECKER, Joachim: Die Anwendbarkeit der Theorie von den implied powers im Recht der Europäischen Gemeinschaften.  
Jur. Diss., Münster 1976.
- BERBER, Friedrich: Lehrbuch des Völkerrechts.  
III. Band: Streiterledigung, Kriegsverhütung, Integration.  
2. Aufl., München 1977.
- BIEBER, Roland: Zur Rolle der Mitgliedstaaten bei der Ausfüllung von Lücken im EG-Recht. In: Die Dynamik des Europäischen Gemeinschaftsrechts/The dynamics of EC-law. Hrsg. von Roland Bieber und Georg Ress. Baden-Baden 1987. S. 283-310
- BLECKMANN, Albert: Handlungspflichten und Zustandssicherung im Europäischen Gemeinschaftsrecht.  
In: Festschrift für Karl Carstens zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Bodo BÖRNER, Hermann JAHREISS, Klaus STERN.  
Köln, Berlin, Bonn, München 1984.  
Band 1: Europarecht. Völkerrecht.  
S. 43-61 (zit.: Handlungspflichten).
- DERS.: Europarecht.  
4. Aufl., Köln, Berlin, Bonn, München 1985  
(zit.: Europarecht).
- BÖHM, Reinhard: Kompetenzauslegung und Kompetenzlücken im Gemeinschaftsrecht.  
Ein Beitrag zur Klärung und Abgrenzung von effet utile, implied powers, resulting powers und Lückenklauseln.  
Europäische Hochschulschriften, Reihe II: Rechtswissenschaft, Band 486.  
Frankfurt, Bern, New York 1985.
- CANARIS, Claus-Wilhelm: Die Feststellung von Lücken im Gesetz.  
Eine methodologische Studie über Voraussetzungen und Grenzen der richterlichen Rechtsfortbildung praeter legem.  
Schriften zur Rechtstheorie, Heft 3. Berlin 1964.

CONSTANTINESCO, Léontin-Jean: Das Recht der Europäischen Gemeinschaften.

Band I: Das institutionelle Recht.

Baden-Baden 1977 (zit.: Recht).

DERS.: Die Institutionen der Gemeinschaft an der Schwelle der 80er Jahre.

In: EuR 1981, S. 209-239

(zit.: Institutionen).

DÄUBLER, Wolfgang: Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen im Recht der EWG.

In: DVBl. 1966, S. 660-664.

o. Verf.: EDITORIAL COMMENTS:

Inactivity of the Council: Implied power for the Commission.

In: CMLR 1981, S. 267-269.

EHLERMANN, Claus-Dieter: Das schwierige Geschäft der Kommission.

In: EuR 1981, S. 335-365 (zit.: Geschäft).

DERS.: Die Europäische Gemeinschaft und das Recht.

In: Festschrift für Karl Carstens zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Bodo BÖRNER,

Hermann JAHREISS, Klaus STERN.

Köln, Berlin, Bonn, München 1984. S. 81-93

(zit.: Gemeinschaft).

GERICKE, Hans-Peter: Allgemeine Rechtsetzungsbefugnisse nach Art. 235 EWG-Vertrag.

Hamburg 1970.

GILSDORF, Peter: Die Rolle der Kommission bei der gemeinschaftlichen Rechtsetzung.

In: Der Beitrag des Rechts zum europäischen Einigungsprozeß. Hrsg. von Günther

RÜTHER und Armin D. PAWLIK. Forschungsbericht, Konrad-Adenauer-Stiftung,

32. Melle 1984. S. 91-115.

GRABITZ, Eberhard (Hrsg.): Kommentar zum EWG-Vertrag.

Loseblatt, München, Stand: Mai 1986

(2. Grundlieferung).

von der GROEBEN, Hans/von BOECKH, Hans/THIESING, Jochen/EHLERMANN, Claus-

Dieter: Kommentar zum EWG-Vertrag, 3. Aufl., 2 Bände. Baden-Baden 1983.

HOFMANN, Rainer: Zur Rechtsprechung des EuGH in Fischereifragen.

In: ZaöRV 1981, S. 808-824.

- IPSEN, Hans-Peter: Europäisches Gemeinschaftsrecht.  
Tübingen 1972.
- JAENICKE, Günther: Der übernationale Charakter der Europäischen  
Wirtschaftsgemeinschaft.  
In: Festgabe für Alexander N. Makarov.  
Stuttgart 1958, S. 153-196.
- KLEIN, Eckart: Neuere Entwicklungen des Rechts der Europäischen Gemeinschaften.  
In: DÖV 1986, S. 951-957.
- LAMOUREUX, Francois: Les pouvoirs de la Commission en cas de vide juridique du fait  
de la carence du Conseil.  
In: Revue du Marché Commun 1984,  
S. 215-224.
- LARENZ, Karl: Methodenlehre der Rechtswissenschaft.  
5. Aufl., Berlin, Heidelberg, New York, Tokyo 1983.
- MORAND, Charles-Albert: La législation dans les Communautés Européennes.  
In: Bibliothèque de Droit International, Tome XLIX.  
Paris 1968.
- MORTELMANS, K.: Les lacunes provisoires en droit communautaire.  
In: Cah. Dr. Eur. 1981, S. 410-436.
- NICOLAYSEN, Gert: Zur Theorie von den implied powers in den Europäischen  
Gemeinschaften.  
In: EuR 1961, S. 129-142.
- PECHSTEIN, Matthias: Die Mitgliedstaaten der EG als "Sachwalter des gemeinsamen  
Interesses".  
- Gesetzgebungsnotstand im Gemeinschaftsrecht -.  
Baden-Baden 1987.
- PERUZZO, Giovanni Guido: Das Problem der implied powers der Organe der  
Europäischen Gemeinschaften.  
Jur. Diss. Marburg, 1979.

- PESCATORE, Pierre: La carence du législateur communautaire et le devoir du juge.  
In: Rechtsvergleichung, Europarecht und Staatenintegration. Gedächtnisschrift für Léontin-Jean Constantinesco.  
Hrsg. von Gerhard LÜKE, Georg RESS, Michael R. WILL.  
Schriftenreihe: Annales Universitatis Saraviensis, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung, Band 100.  
Köln, Berlin, Bonn, München, 1983.  
S. 559-580.
- RABE, Hans-Jürgen: Das Verordnungsrecht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft. Abhandlungen aus dem Seminar für Öffentliches Recht der Universität Hamburg.  
Hrsg. von Rudolf LAUN und Hans-Peter IPSEN, Heft 51. Hamburg 1963.
- SCHMITT von SYDOW, Helmut: Organe der erweiterten Europäischen Gemeinschaften - Die Kommission.  
Schriftenreihe Europäische Wirtschaft, hrsg. von Rudolf REGUL, Band 74.  
Baden-Baden 1980.
- SCHUMACHER, Detlef: Die Ausfüllung von Kompetenzlücken im Verfassungsrecht der Europäischen Gemeinschaften.  
In: AWD 1970, S. 539-545.
- SCHWARZE, Jürgen: Ungeschriebene Geschäftsführungsbefugnisse für die Kommission bei Untätigkeit des Rates?  
- Zum Fischerei-Urteil des EuGH vom 5. Mai 1981 -  
In: EuR 1982, S. 133 ff.  
(zit.: Geschäftsführungsbefugnisse).
- DERS.: Entwicklungsstufen des Europäischen Gemeinschaftsrechts.  
In: Festschrift für Karl Carstens zum 70. Geburtstag. Hrsg. von Bodo BÖRNER, Hermann JAHREISS, Klaus STERN.  
Köln, Berlin, Bonn, München 1984.  
Band 1: Europarecht. Völkerrecht.  
S. 259-272 (zit.: Entwicklungsstufen).

- DERS.: Funktionen des Rechts in der Europäischen Gemeinschaft.  
 In: SCHWARZE, Jürgen (Hrsg.): Gesetzgebung in der Europäischen Gemeinschaft. Beiträge zu einem Kolloquium des Instituts für Integrationsforschung der Stiftung Europa-Kolleg Hamburg vom 9./10. November 1984. Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, hrsg. von Jürgen SCHWARZE, Band 116. Baden-Baden 1985. S. 9-30  
 (zit.: Funktionen).
- SCHWEITZER, Michael/ HUMMER, Waldemar: Europarecht. 2. Aufl., Frankfurt a .M. 1985.
- SEDEMUND, Joachim/MONTAG, Frank: Europäisches Gemeinschaftsrecht.  
 In: NJW 1987, S. 546-552.
- STEIGER, Heinhard: Staatlichkeit und Überstaatlichkeit.  
 Eine Untersuchung zur rechtlichen und politischen Stellung der Europäischen Gemeinschaften.  
 Schriften zum öffentlichen Recht, Band 31.  
 Berlin 1966.
- STROHMAIER, Peter: Die Befugnis von Rat und Kommission der Europäischen Gemeinschaften zur Einsetzung von Ausschüssen.  
 Jur. Diss., Saarbrücken, 1972.
- TIMMERMANS, C.W.A.: Anmerkung zu den Urteilen des EuGH vom 10. Juli 1980, Rs. 32/79, Slg. 1980, S. 2403 ff.  
 und vom 5. Mai 1981, Rs. 804/79, Slg. 1981, S. 1045 ff.  
 In: SEW 1982, S. 106-122.
- TOMUSCHAT, Christian: Die Rechtsetzungsbefugnisse der EWG in Generalmächtigungen, insbesondere in Art. 235 EWGV.  
 In: EVERLING, Ulrich/SCHWARTZ, Ivo E./TOMUSCHAT, Christian: Die Rechtsetzungsbefugnisse der EWG in Generalmächtigungen, insbesondere in Art. 235 EWGV.  
 Europarecht, Sonderheft zum Jahrgang 1976.  
 S. 45-67.
- VERDROSS, Alfred/SIMMA, Bruno: Universelles Völkerrecht.  
 3. Aufl., Berlin 1984.

WOLFF, Hans J./BACHOF, Otto: Verwaltungsrecht I.

9. Aufl., München 1974.

**ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS**

a.A.	andere(r) Ansicht
ABIEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
Art.	Artikel
AWD	Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters
BGBI	Bundesgesetzblatt
BulleG	Bulletin der Europäischen Gemeinschaften
BulleWG	Bulletin der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
Cah. Dr. Eur.	Cahiers de Droit Européen
CMLR	Common Market Law Review
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
EAGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag über die Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGHE	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften
EuR	Europarecht
Euratom	Europäische Atomgemeinschaft
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

## VIII

EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f., ff.	folgend(e)
Fn.	Fußnote
GAOR	General Assembly Official Records
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
RevMC	Revue du Marché Commun
S.	Siehe, Seite
SEW	Sociaal-Economische Wetgeving
UAbs.	Unterabsatz
UN	United Nations
Verf.	Verfasser
Vgl.	vergleiche
VO (EWG)	Verordnung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
Ziff.	Ziffer

Bezüglich der übrigen gebrauchten Abkürzungen vgl. Kirchner, Hildebert: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache;

3. ern. und erw. Auflage, bearb. von Hildebert Kirchner und Fritz Kastner, Berlin, New York 1983