

Zeitschrift für Europarecht

Herausgeber
Europa Institut an der Universität Zürich
Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts-
und Wirtschaftsrecht der Universität Heidelberg

Wissenschaftlicher Beirat

Prof. Heinz-Dieter Assmann, Universität Tübingen • Prof. Peter Behrens, Universität Hamburg • Prof. Martin Böse, Universität Bonn • Prof. Kay Hailbronner, Universität Konstanz • Prof. Waltraud Hakenberg, Luxemburg • Prof. Helmut Heiss, Universität Zürich • Prof. Reto Hilty, Universität Zürich • Prof. Pascal Hinny, Universität Fribourg • Prof. Bernd Holznapel, Universität Münster • Prof. Waldemar Hummer, Universität Innsbruck • Prof. Andreas Kellerhals, Universität Zürich • Prof. Stefan Leible, Universität Bayreuth • Prof. Manfred Löwisch, Universität Freiburg • Prof. Peter-Christian Müller-Graff, Universität Heidelberg • Prof. Heribert Rausch, Universität Zürich • Prof. Jürgen Schwarze, Universität Freiburg • Prof. Kurt Siehr, MPI Hamburg • Prof. Rolf H. Weber, Universität Zürich • Prof. Roger Zäch, Universität Zürich

4

1. Juli 2010, 12. Jahrgang

81

Das Wichtigste in Kürze

82

Gestaltung und Gestalt der europäischen Rechtsetzung
o.Univ.-Professor Dr. Dres. h.c. Peter-Christian Müller-Graff

95

Allgemeine, institutionelle und finanzielle Fragen

97

Freier Personenverkehr

97

Arbeits- und Sozialrecht

98

Wettbewerbsrecht

100

Binnenmarkt und Industriepolitik

101

Wirtschafts- und Währungspolitik

102

Vertragsrecht

102

Steuerrecht

103

Umweltrecht

104

Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Das Wichtigste in Kürze	81	Wirtschafts- und Währungspolitik	101
Gestaltung und Gestalt der europäischen Rechtsetzung		Strategie Europa 2020	101
o.Univ.-Professor Dr. Dres. h.c. Peter-Christian Müller-Graff	82	Vertragsrecht	102
Allgemeine, institutionelle und finanzielle Fragen	95	Einsetzung einer Expertengruppe für den gemeinsamen	
Verordnungsvorschlag zur Europäischen Bürgerinitiative	95	Referenzrahmen	102
Beteiligung der Schweiz an den Bildungs- und		Steuerrecht	102
Jugendprogrammen der EU	95	Vorübergehende Einführung von Reverse Charge für den	
Aktionsplan zur Umsetzung des «Stockholmer Programms»	95	Handel mit Emissionszertifikaten	102
Forschungsprogramme im Bereich Kulturerbe und globale		Neue Beitreibungsrichtlinie	102
Veränderungen	96	Umweltrecht	103
Freier Personenverkehr	97	Die Europäische Klimapolitik nach Kopenhagen	103
Vorschlag zur Kodifizierung der Verordnung über die		Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen	104
Arbeitnehmerfreizügigkeit	97	Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen	
Arbeits- und Sozialrecht	97	Ausbeutung von Kindern	104
Richtlinie über den Elternurlaub	97	Verstärkter Kampf gegen Menschenhandel	104
Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie	97		
Europäisches Progress-Mikrofinanzierungsinstrument	98		
Wettbewerbsrecht	98		
Neuer Rechtsrahmen für vertikale Vereinbarungen	98		
Neuer Rechtsrahmen für Vereinbarungen im			
Versicherungssektor	99		
Binnenmarkt und Industriepolitik	100		
Entwicklung des Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarktes	100		
Datenschutz im Binnenmarkt-Informationssystem	100		
Öffentliche Konsultation zur Zukunft der Kultur- und			
Kreativindustrie	101		

Das Wichtigste in Kürze

Sehr geehrte Leserinnen und Leser

In seinem einleitenden Aufsatz widmet sich Prof. Dr. Peter-Christian Müller-Graff, Universität Heidelberg, Grundsatzfragen der europäischen Rechtsetzung. Seit Langem stehen Gestaltung und Gestalt des Unionsrechts in der Kritik. Stichworte, die in der Diskussion immer wieder auftauchen und zur Charakterisierung des europäischen Rechts herangezogen werden, lauten etwa: «mangelnde Systemkohärenz», «Künstlichkeit der Begriffsbildung», «Unbestimmtheit und Unklarheit» usw. Beklagt werden immer wieder auch Verfahrensdefizite und Kompetenzüberschreitungen. Der Autor geht diesen Vorwürfen anhand konkreter Beispiele aus der europäischen Gesetzgebungspraxis nach und entwickelt auf der Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse eine «Checkliste» grundlegender Anforderungen an eine integrationsfunktionale, d.h. «gute», Unionsrechtsetzung. Gerade auch aus schweizerischer Perspektive sind diese Überlegungen von Interesse, kommt doch dem EU-Recht in vielen Fragen heute die Funktion einer Referenzrechtsordnung zu (vgl. S. 82).

Im Wettbewerbsrecht hat die Kommission einen neuen Rechtsrahmen für vertikale Vereinbarungen geschaffen. Die neue Verordnung (EU) Nr. 330/2010 hat ihre Vorgängerregelung bereits seit 1. Juni 2010 abgelöst und gilt mit einer einjährigen Übergangsphase bis zum 31. Mai 2022. Zugleich wurden die Leitlinien für vertikale Beschränkungen an die neue Rechtslage angepasst. Inhaltlich betreffen die Neuerungen v.a. die Marktanteilsschwellen und den Online-Vertrieb (vgl. S. 98). Darüber hinaus hat die Kommission eine neue Gruppenfreistellungsverordnung für Vereinbarungen im Versicherungssektor und eine diesbezügliche erläuternde Mitteilung erlassen (vgl. S. 99).

Besonders hervorzuheben ist schliesslich der Verordnungsvorschlag der Kommission zur Ausgestaltung der durch den Vertrag von Lissabon neu eingeführten Europäischen Bürgerinitiative. Mit diesem Instrument direkter Demokratie wird den europäischen Bürgern die Möglichkeit eingeräumt, neue Rechtsvorschriften direkt anzuregen (vgl. S. 95).

Dirk Trüten

Gestaltung und Gestalt der europäischen Rechtsetzung

o.Univ.-Professor Dr. Dres. h.c. Peter-Christian Müller-Graff, Direktor des Instituts für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht der Universität Heidelberg

Gestaltung und Gestalt der europäischen Rechtsetzung sind spätestens seit der mit der Einheitlichen Europäischen Akte angestossenen umfänglichen Legislation der seinerzeitigen EWG zur Verwirklichung des Binnenmarktes¹ zu einem Dauerthema geworden². Angesichts vielgestaltiger, wiewohl nicht stets stichhaltiger Kritik (A) haben die europäischen Organe das Thema unter dem Stichwort und Anspruch «Bessere Rechtsetzung» seit geraumer Zeit auf ihre Agenda genommen (B) und damit die Frage nach den grundlegenden Anforderungen an eine integrationsadäquate Rechtsetzung zusätzlich belebt³ (C).

A. Ausgangspunkt: Vielgestaltige Kritik an Gestaltung und Gestalt europäischer Rechtsetzung

Seit Langem zeigen sich mannigfache Varianten der *Kritik* an Gestaltung und Gestalt europäischer Rechtsetzung⁴. Zugleich wurde aber bereits eine Vielzahl von Verbesserungsprogrammen in die Diskussion gebracht⁵, deren Erfolg allerdings schwer messbar ist⁶. Auch fehlen gründliche Analysen zum *Spezifikum* dieser Legislation im *Vergleich* zu demjenigen der zeitgenössischen *nationalen* Rechtsetzung⁷ oder zu international ausgreifenden Rechtstexten wie etwa im Rahmen der WTO⁸. Die im Schrifttum aufgekommenen, allerdings nur unterschiedlich bzw. teilweise durchschlagenden Kritikpunkte lassen sich wie folgt auflisten.

I. Das erste Monitum betrifft die unbestreitbare *Rechtsfragmentierung*⁹ mit der Folge der Zersplitterung des Unionsrechts und im Gefolge auch des jeweiligen mitgliedstaatlichen Rechts. Sie ist ein Quell von Folgeproblemen. In jüngerer Zeit lässt sich dies an der Dienstleistungsrichtlinie¹⁰ und an der Richtlinie über unlautere Geschäftspraktiken zwischen Unternehmen und Verbrauchern¹¹ beispielhaft aufweisen.

¹ Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff, Die Rechtsangleichung zur Verwirklichung des Binnenmarktes, EuR 1989, 107ff.

² Vgl. dazu bereits das Projekt des T.M.C.Asser-Instituts: Alfred E. Kellermann/Giuseppe Ciavarini Azzi/Scott H. Jacobs/Rex Deighton-Smith (eds.), *Improving the Quality of Legislation in Europe*, 1998; Rut Herten-Koch, *Rechtsetzung und Rechtsbereinigung in Europa*, 2003; sowie die Nachweise unten unter B.

³ Der Beitrag beruht auf einem Beitrag des Verf. als Sitzungsleiter der Abteilung «Rechtsetzung der Europäischen Union» an der Europäischen Rechtsakademie Trier aus Anlass der Feier ihres 15-jährigen Bestehens im September 2007 und auf einem im Licht der Reformen des Vertrages von Lissabon überarbeiteten und stark gekürzten Text eines Vortrags auf einem Symposium zur Europäischen Rechtskultur für Heinrich Honseil in Salzburg, der im Jahre 2009 in dem Symposiumsband veröffentlicht wurde.

⁴ Vgl. z.B. Heinrich Honseil, Die EU-Richtlinie über den Verbrauchsgüterkauf und ihre Umsetzung in das BGB, JZ 2001, 278 ff.; ders., Die Erosion des Privatrechts durch das Europarecht, ZIP 2008, 621ff.; Ansgar Staudinger, *Stand und Zukunft des europäischen Verbraucherrechts*, 2007.

⁵ Vgl. dazu Rut Herten-Koch, a.a.O. (Fn.2), S.12 ff.

⁶ Immerhin gibt es eine erste Bilanz zur Umsetzung des Vereinfachungsprogramms der Kommission; vgl. Jonas Paul, *Langwieriges Ringen um bessere Gesetze*, CAP Analyse 2/2007, S.8.

⁷ Ansätze bei Jürgen Gündisch, *Qualität europäischer Rechtsetzung*, in: Basedow u.a. (Hrsg.), *Aufbruch nach Europa*, 2001, S.109 ff.; zu Qualitätskontrollen der Rechtsetzung in Deutschland, Italien und Finnland vgl. die Beiträge von Peter-Christian Müller-Graff, Fausto Capelli und Kirsti Rissanen, in: Alfred E. Kellermann/Giuseppe Ciavarini Azzi/Scott H. Jacobs/Rex Deighton-Smith (Hrsg.), a.a.O. (Fn.2), S.111 ff., 129 ff., 139 ff.

⁸ Zu den Normtextproblemen auf WTO-Ebene vgl. die Beiträge von William J. Davey (*The Quest for Consistency: Principles Governing the Interrelation of the WTO Agreements*) und Peter-Christian Müller-Graff, *Protectionism or Reasonable National Regulation? The Protection of Non-Economic Interests as Barriers to the Free Movement of Goods: A Comparison of EC Law and WTO Law*, in: Stefan Griller (Hrsg.), *At the Crossroads: The World Trading System and the Doha Round*, 2008, S.101ff., 147ff., 154ff.

⁹ Vgl. z.B. aus der Sicht des Schuldrechts Ansgar Staudinger, a.a.O. (Fn.4), S.3f.; weitergefasst für das Privatrecht z.B. Oliver Remien, *Über den Stil des europäischen Privatrechts*, RabelsZ 60 (1996), 1, 8f.; auch Thomas M.J. Möllers, *Die Rolle des Rechts im Rahmen der europäischen Integration*, 1999, S.14 m.w.N.; allgemein für europäische Rechtsetzung z.B. Rut Herten-Koch, a.a.O. (Fn.2), S.19.

¹⁰ Richtlinie 2006/123/EG, ABLEU 2006 L 376/76; dazu z.B. Monika Schlachter/Christoph Ohler (Hrsg.), *Europäische Dienstleistungsrichtlinie - Handkommentar*, 2008.

¹¹ Richtlinie 2005/29/EG, ABIEU 2005 L 149/22 ff; dazu z.B. Frauke Henning-Boedewig, *Die Richtlinie 2005/29/EG über unlautere Geschäftspraktiken*, GRURInt 2005, 629 ff.

Die Dienstleistungsrichtlinie verfolgt den Anspruch, die Verwirklichung des freien Dienstleistungsverkehrs zu erleichtern. Dies mag auch teilweise gelingen. Sie kompliziert indes zugleich die Rechtslage, da sie nicht der von Rechtsprechung und Schrifttum zur primärrechtlichen Gewährleistung der Dienstleistungsfreiheit ausgefalteten Systematik und Dogmatik folgt. Vielmehr begrenzt sie einerseits die Rechtfertigungsgründe

für Beschränkungen, nimmt aber andererseits von ihrem sachlichen Anwendungsbereich zahlreiche Sachgegenstände aus. Das Ergebnis ist eine unübersichtliche Zweiteilung im Bereich der Rechtfertigung von Beschränkungen innerhalb und ausserhalb des Anwendungsbereichs der Richtlinie.

Ein anderes Beispiel ist die Geschäftspraktiken-Richtlinie. Sie beansprucht in ihrer Präambel¹², einen einheitlichen verbindlichen Rahmen für alle unlauteren Geschäftspraktiken mit Totalharmonisierung zu schaffen. Tatsächlich zersplittert sie aber das Recht. Zwar ist sie transversal, betrifft also nicht nur bestimmte Produkte oder Branchen. Indes zielt sie erstens lediglich auf Praktiken, die die Interessen der Verbraucher beeinträchtigen. Sie umfasst mithin im Vergleich zum deutschen Recht¹³ nur eine der vier Grossgruppen unlauteren Wettbewerbs, nämlich die Fallgruppe «Kundenfang», nicht aber auch die unmittelbar gegen Wettbewerber gerichteten Verhaltensweisen der «Behinderung» und der «Ausbeutung» und auch nicht den Bereich des «Wettbewerbsvorsprungs durch Rechtsbruch». Dies hat zur Folge, dass das bestehende Unionsrecht, das Mitbewerber schützt, unberührt bleibt. Insbesondere gilt die ältere Richtlinie über irreführende und vergleichende Werbung¹⁴ weiter für Praktiken, die nicht Verbraucher beeinträchtigen. Zweitens folgt aus Art. 3 Abs.4 der Geschäftspraktiken-Richtlinie, dass das Unionsrecht, das besondere Gesichtspunkte unlauterer Geschäftspraktiken auch gegenüber Verbrauchern regelt, im Kollisionsfall vorgeht. Anhang II listet vierzehn Gruppen solcher Vorschriften auf. Dies aber bedeutet, dass nicht einmal ein einheitlicher Rechtsrahmen für das Verhalten gegenüber Verbrau-

chern geschaffen wird. Drittens bestimmt Art. 3 Abs. 2, dass das Vertragsrecht unberührt bleibt, insbesondere Fragen der Wirksamkeit, des Zustandekommens und der Wirkungen eines Vertrages. Viertens ergibt sich aus Art. 3 Abs. 3, dass Unionsrecht und nationales Recht in Bezug auf Gesundheits- und Sicherheitsaspekte von der Richtlinie unberührt bleiben. Und schliesslich besagt der siebte Erwägungsgrund, dass Anforderungen an Fragen der guten Sitten und des Anstands, die in den Mitgliedstaaten bestehen, ausgeklammert bleiben. Damit aber bewegt sich die Richtlinie auf weichem Boden. Denn es bleibt unklar, wie sich dazu der von der Richtlinie gleichermaßen eingeführte Masstab der beruflichen Sorgfaltspflicht («anständige Marktgepflogenheiten») verhält.

Dieser Zustand der Fragmentierung von Sekundärrecht ist durchaus verbreitet. Andere Beispielbereiche sind etwa das allgemeine Verbraucherschutzrecht¹⁵, das öffentliche Auftragsrecht¹⁶, das Umweltrecht¹⁷ und das Einwanderungsrecht¹⁸.

II. Damit verbunden ist als zweiter Kritikpunkt das Aufkommen von (jeweils klärungsbedürftigen) *Überlappungen* von Sekundärrechtsakten. In der Geschäftspraktiken-Richtlinie ist dies bereits in deren kompliziertem Titel erkennbar¹⁹. Bei den klassischen Verbraucherschutzrichtlinien kommt es etwa zu Überschneidungen von Verbraucherschutzrechten in den Richtlinien zu Haustürgeschäften, zu Verbraucherkreditverträgen und zu missbräuchlichen Geschäftsbedingungen²⁰, die nunmehr durch den Vorschlag der Horizontalrichtlinie²¹ behoben oder reduziert werden sollen. Derartige Probleme sind nur bei ge-

¹² Vgl. deren 12. Erwägungsgrund.

¹³ Vgl. die unverändert tragfähige, auf *Wolfgang Hefermehl* zurückgehende und seit Jahrzehnten judikaturprägende Systematisierung des Lauterkeitsrechts in vier Hauptgruppen.

¹⁴ Richtlinie 84/450/EWG, ABl.EG 1984 L 250/17; geändert durch Richtlinie 97/55/EG, ABl.EG 1997 L 290/18).

¹⁵ Vgl. dazu *Ansgar Staudinger*, a.a.O. (Fn. 4), S. 3 f.

¹⁶ Vgl. dazu z.B. *Ingelore Seidel*, Öffentliches Auftragswesen, in Manfred Dausen (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, Loseblattsammlung, H IV.

¹⁷ Vgl. dazu Hans-Werner Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht, 2. Aufl. 2003.

¹⁸ Vgl. dazu die einschlägigen jährlichen Berichte in Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration.

¹⁹ «über unlautere Geschäftspraktiken im binnenmarktinternen Geschäftsverkehr zwischen Unternehmen und Verbrauchern und zur Änderung der Richtlinie 84/450/EWG des Rates, der Richtlinien 97/7/EG, 98/27/EG und 2002/65/EG ... sowie der Verordnung (EG) Nr.2006/2004...».

²⁰ Vgl. dazu Fn.15, S. 5.

²¹ KOM (2008) 614/4; zum jüngsten Stand des Verfahrens *Martin Schmidt-Kessel*, Zum Stand der Beratungen der Horizontalrichtlinie Verbraucherschutz, GPR 2010, 129 ff.

lungenen ausdrücklichen Queränderungen legislativ (relativ) gelöst, ansonsten aber von der Rechtsprechung zu bewältigen²².

III. Damit einher gehen oft schillernde Klagen über *mangelnde Systemkohärenz*²³, doch bleiben sie in ihrem jeweiligen «System»leitspunkt nicht selten unklar. Sie thematisieren nicht selten Unterschiedliches: die Kohärenz des Systems allein der Richtlinien untereinander (z.B. der Schutzinstrumente im Verbraucherschutz) oder die Stimmigkeit zum Gemeinschaftsrechtssystem als eigener materieller Rechtsordnung insgesamt (z.B. Anforderungen an die Verbraucheraufmerksamkeit im Primärrecht und Sekundärrecht) oder die Passfähigkeit zur Systemrationalität einer idealen Privatrechtsgesellschaft mit geringstmöglicher legislativer Regelung (z.B. im Bereich privater Ungleichbehandlung) oder den Fugenschluss zu nationalen Rechtsordnungen (z.B.: vermisst für das sekundärrechtliche Grundmodell im Gewährleistungsrecht, das mit dem Modell des Gattungskaufs von demjenigen des Stückkaufs im BGB abweicht; oder für die verbraucher-schützende Schlagseite der Geschäftspraktiken-Richtlinie im Verhältnis zum Einheitsmodell bzw. Zielkomplex des deutschen UWG) oder die Rollenverteilung zwischen europäischem und nationalem Recht (z.B. bei der Regelung von Widerrufsrechten). Besonders hervorgehoben werden *Widersprüche* zwischen einzelnen Sekundärrechtsakten: so in der Befristung/Nichtbefristung von Lösungsrechten des Verbrauchers²⁴ oder in der Erstreckung/Nichterstreckung des Verbraucherschutzes auf Versicherungsverträge²⁵. Freilich sind Differenzierungen auch dem nationalen Recht bekannt (so im Verjährungsrecht) und oft den Kom-

promissen zeitlich verschobener legislativer Kräfteverhältnisse oder aber spezifischen Sacheinsichten geschuldet. Einfachheit im Sinne von Uniformität ist intellektuell und administrativ zwar breitenfähig attraktiv, steht aber auch in Gefahr, unterschiedlichen Sachverhalten nicht ausreichend Rechnung zu tragen.

IV. Eine weiteres Gravamen wird in der *Künstlichkeit der Begriffsbildung* gesehen. Als Beleg dient hierzu die mittlerweile flächenweit angewandte Methode von Definitionskatalogen in europäischen Rechtsakten. So führt etwa die Geschäftspraktiken-Richtlinie den Begriff der Geschäftspraktik ein, die Verbraucherkredit-Richtlinie denjenigen des Verbraucherkredits. Eine derartige rechtliche Kunstsprache ist indes jeder gereiften Norm- und Kodifikationstechnik zu eigen. Sie ist auch unvermeidlich, will man nicht einer gefährlichen Vermengung von Begriffen mit einer Teilmenge der mehr²⁶ als 27 unterschiedlichen nationalen Rechtsordnungssprachen erliegen, auch wenn dies nicht immer gelingt. Illustrativ dazu ist im Primärrecht etwa der Begriff der «öffentlichen Verwaltung» in Art.45 Abs.4 AEUV (ex-Art.39 Abs.4 EGV), der eine Bereichsausnahme für die Arbeitnehmerfreizügigkeit beschreibt. Belgien nahm sie nach seinem inländischen Textverständnis teleologiefern auch für die Beschäftigung von Gleisbauarbeitern bei der Staatseisenbahn und Krankenschwestern in städtischen Kliniken in Anspruch²⁷. Nicht gelöst ist mit der Schaffung eigener unionaler Begriffe, die in 23 verschiedenen Sprachen²⁸ gleichermassen authentisch sind, deren Auslegung im Einzelnen.

V. Schwerer wiegt die Beanstandung, die europäische Rechtsetzung

neige zu einem *Übermass an Abstraktheit* und an damit verbundener Unbestimmtheit und Unklarheit²⁹. Dies belegen überreich die Abstraktionskaskaden in der Geschäftspraktiken-Richtlinie³⁰. Andere Beispiele sind die Verpflichtung der Mitgliedstaaten auf den Erlass der «erforderlichen»

²² Beispiel: die Behandlung der Bürgschaft nach der Verbraucherkredit-Richtlinie: EuGH, Rs.C-208/98, NJW 2000, 1323; Reinhard Welter, in: Martin Gebauer/Thomas Wiedmann (Hrsg.), Zivilrecht unter europäischem Einfluss, 2005, S. 471 (Kapitel 11 Rdz. 35 ff.) und nach der Haustürgeschäfte-Richtlinie: EuGH, Rs. C-45/96, Slg. 1998, I-1199; Thomas Wiedmann, ebda., S.191f. (Kapitel 6 Rdz. 33 ff.).

²³ Vgl. etwa Rut Herten-Koch, a.a.O. (Fn. 2), S.19.

²⁴ So das unbefristete Lösungsrecht in der Haustürwiderrufs-Richtlinie im Vergleich zu Höchstfristfestlegungen in anderen Richtlinien; vgl. Ansgar Staudinger, a.a.O. (Fn. 4), S. 4.

²⁵ So Erstreckung bei der AGB-Richtlinie und beim Fernabsatz von Finanzdienstleistungen, hingegen Nichterstreckung bei Haustürwiderrufs-Richtlinie und erster Fernabsatz-Richtlinie; vgl. Ansgar Staudinger, a.a.O. (Fn. 4) S. 4.

²⁶ Tatsächlich sind es wegen der mehrsprachigen Mitgliedstaaten oder der Mitgliedstaaten mit territorial verschiedenen Rechtsordnungen (so Britannien mit der Besonderheit des schottischen Rechts) mehr als 27 Rechtssprachen.

²⁷ EuGH-Rs.149/79- Slg.1980, 3881 (Kommission/Belgien).

²⁸ Zum Primärrecht vgl. Art. 55 EUV.

²⁹ Dazu z.B. Rolf Wägenbaur, Zur Klarheit der Gesetzessprache in der EG, EuZW 1993, 713 (Editorial); als satirischer Glossierungsversuch Tonio Walter, Entwurf einer Richtlinie zur sprachlichen Gestaltung europarechtlicher Texte, NJW 2004, 582.

³⁰ A.a.O. (Fn.11).

³¹ So Art.6 Abs.2 der Richtlinie 76/207/EWG v. 9.2.1976 zur Verwirklichung des Grundsatzes der Gleichbehandlung von Männern und Frauen hinsichtlich des Zugangs zur Beschäftigung, zur Berufsbildung und zum beruflichen Aufstieg sowie in Bezug auf die Arbeitsbedingungen; vgl. dazu EuGH, Rs.14/83, Slg.1984, 1891.

- ³² Vgl. EuGH-Rs.350/03-Urteil v. 25.10.2005.
- ³³ A.a.O. (Fn.4), JZ 2001, 278 ff.
- ³⁴ Vgl. Geschäftspraktiken-Richtlinie Anhang I Ziff. 26 im Verhältnis zur Fernabsatz-Richtlinie und zur Datenschutz-Richtlinie.
- ³⁵ Vgl. dazu schon allgemein vor dreissig Jahren etwa *Karl Hillermeier*, Eindämmung der Gesetzesflut, BayVBl.1978, 321ff.; *Hans-Jochen Vogel*, Zur Diskussion um die Normenflut, JZ 1979, 321ff.; *Horst Sandler*, Normenflut und Richter, ZRP 1979, 227 ff.
- ³⁶ Demgegenüber zur Systemfunktion regulativer Massnahmen im Wirtschaftsordnungsrecht der wettbewerbsverfassten Marktwirtschaft *Peter-Christian Müller-Graff*, Finanzmarktkrise und Wirtschaftsordnungsrecht. Aufwind für den «Regulierungsstaat»?, EWS 2009, 201, 205 ff.
- ³⁷ So *Dieter Plehwe* in seinem Vortrag auf dem Jahreskolloquium des Arbeitskreises Europäische Integration in Berlin am 15.11.2006.
- ³⁸ Vgl. *Katharina Joho*, Der 80%-Mythos auf dem Prüfstand: Wie europäisch ist die nationale Politik, integration 2009, 398 ff.
- ³⁹ Vgl. z.B. die jeweiligen Berichte von *Peter-Christian Müller-Graff/Friedemann Kainer* zu dem Stichwort «Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik» im jeweiligen Jahrbuch von: *Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels* (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration.
- ⁴⁰ Sehr kritisch für das Privatrecht *Heinrich Honsell*, Die Erosion des Privatrechts durch das Europarecht, ZIP 2008, 621, 624; anders jedoch z.B. *Martin Franzen*, Privatrechtsangleichung durch die Europäische Gemeinschaft, 1999, S. 98 ff.; *Thomas Wiedmann/Martin Gebauer*, Zivilrecht und europäische Integration, in: *Martin Gebauer/Thomas Wiedmann* (Hrsg.), Zivilrecht unter europäischem Einfluss, 2005, S. 10 Rdz. 22. Vgl. als empirieorientierte Darstellung der üblichen Teilnahme an der Rechtsetzung und der Interessenvertretung *Jürgen Gündisch/Petrus Mathijsen*, Rechtsetzung und Interessenvertretung in der Europäischen Union, 1999, S.155 ff.
- ⁴¹ So schon zur Produkthaftungsrichtlinie *Bodo Börner*, Die Produkthaftung oder das vergessene Gemeinschaftsrecht, in: *Festschrift für Hans Kutscher*, 1981, S. 43 ff.
- ⁴² Teils auch genereller: vgl. *Fritz Rittner*, Die wirtschaftsrechtliche Ordnung der EG und das Privatrecht, JZ 1990, 839f., 842; *Heinrich Honsell*, a.a.O. (Fn. 2), ZIP 2008, 624 f.

Sanktionsnormen³¹ oder die Rechtswirkung der Belehrungslast in der Haustürgeschäfte-Richtlinie im Zwischenreich von Obliegenheit und Pflicht³². Unverkennbar ist ein sekundärrechtlicher Aufwuchs von unbestimmten Rechtsbegriffen und Generalklauseln.

VI. Damit verbunden ist das Phänomen der *Normtextlänge*. Sie wird nicht selten durch Redundanzen, Abstraktheitskaskaden und Mehrfachregelungen sowohl innerhalb eines Textes als auch durch die Existenz verschiedener benachbarter und sich überlappender Richtlinien verursacht. Für Art.2 Verbrauchsgüter-Richtlinie im Vergleich zu § 459 BGB etwa konstatiert *Honsell* eine Vervierfachung der Wörter³³. Gewiss wird man darin manchmal auch eine kaum vermeidbare Konsequenz des vorsichtigen Tastens in die legislative Vergemeinschaftung sehen müssen. Implizit beinhaltet dies auch einen Versuch zu einer partiellen Wert- und Kulturvergemeinschaftung. Gleichwohl speist es die Klage über eine anschwellende *Fülle von Sekundärrecht* mit *Unübersichtlichkeit* (mangels Textkonsolidierung bei Änderungen und Überschneidungen), *Komplexitätszunahme* (beispielsweise bei den Regeln der elektronischen Werbung³⁴) und unnötiger *Überregulierung*. Darin scheint

freilich teils auch jener generische Missmut über Gesetzesfluten³⁵ auf, der eine generelle Skepsis gegenüber dem sich ausbreitenden regulativen «Ölfeld» auf den Wogen der Marktwirtschaft widerspiegelt³⁶. Allerdings scheint der Hochpegel neuer Initiativen im Gefolge des Binnenmarktprogramms Vergangenheit. Sie haben sich im Vergleich zum Jahre 1995 deutlich verringert³⁷. Die in der Öffentlichkeit herumlaufende und auf ein Wort des ehemaligen Kommissionspräsidenten *Jacques Delors* speziell zum Wirtschaftsrecht zurückgehende These, 80% der mitgliedstaatlichen Rechtsetzung seien gemeinschaftsrechtlich determiniert, ist methodisch und inhaltlich längst in die Kritik geraten³⁸. Lediglich bei der Umsetzung des sog. Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zeigt sich kontinuierlicher sekundärrechtlicher Aufwuchs³⁹. Indes darf nicht übersehen werden, dass ein Unionsrechtsakt im Idealfall der Harmonisierung mindestens 27 verschiedene mitgliedstaatliche Regelungen ersetzt und damit Marktzugänge erleichtern und Transaktionskosten senken kann.

VII. Schliesslich werden wiederkehrend *Verfahrensdefizite*⁴⁰ und *Kompetenzüberschreitung*⁴¹ bemängelt. Erstere umfassen die Methode der Entwurfsvorbereitungen, die mangelnde Beteiligung Betroffener und Fachkundiger, die politische Legitimationsfrage und die Entparlamentarisierung auf nationaler Ebene. Der Mangel an ausreichender Kompetenz der EG zum Erlass eines Rechtsaktes ist hingegen vor allem bei einzelnen Rechtsakten⁴² zu vernehmen (z.B. bei den Richtlinien zur Produkthaftung⁴³, zu Haustürgeschäften⁴⁴, Gewährleistungsrechten⁴⁵), ist aber bei näherer Analyse der konkreten Richtlinie meist doch nicht

⁴³ Vgl. *Bodo Börner*, a.a.O. (Fn. 41), S. 43 ff.

⁴⁴ Generell kritisch zur Rechtsgrundlage *Fritz Rittner*, a.a.O. (Fn. 42), 842; vgl. demgegenüber *Peter-Christian Müller-Graff*, Gemeinsames Privatrecht in der Europäischen Gemeinschaft: Ebenen und gemeinschaftsprivatrechtliche Grundfragen, in: *Europa-recht, Energierecht, Wirtschaftsrecht*. Festschrift für Bodo Börner, 1992, S.303, 332 ff.

⁴⁵ Vgl. *Heinrich Honsell*, a.a.O. (Fn.4), JZ 2001, 278.

durchschlagend, wenn die systemstimmigen Eingrenzungskriterien der Angleichungsermächtigung des Art. 95 Abs.1 EGV (jetzt Art. 114 AEUV) in der ersten Tabakwerbe-Entscheidung des EuGH⁴⁶ zugrunde gelegt werden.

B. Die europäische Agenda der «Besseren Rechtsetzung»

Im Licht dieser Diskussion ist es nicht verwunderlich, dass die Forderung nach «besserer Rechtsetzung» schon seit geraumer Zeit in die europäische Legislation und die Frage nach den positiven Richtpunkten für eine derartige Verbesserung mündet. Das Thema der «besseren Rechtsetzung» ist seitens des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission meist stark unterlegt mit dem konturenarmen Wunsch nach «Modernisierung» des Bestands⁴⁷ und eben der «Verbesserung» neuer Rechtsetzung. Konzeptionell wird dies jedoch selten mit dem Gedanken der Deregulierung unterlegt, sondern mit demjenigen einer effizienteren Regulierung. Dies verband sich im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts mit der überaus ehrgeizigen Lissabon-Strategie zur Steigerung von Wachstum, Beschäftigung und Produktivität⁴⁸. Seitens der von der Rechtsetzung *Betroffenen* ist die Forderung nach «besserer Rechtsetzung» konzeptionell hingegen meist mit Forderungen nach europäischer Selbstbeschränkung verbunden, die die Varianten von privatautonomieschonender Deregulierung und staatenschonender Subsidiarität umfasst.

Dies ist kein neues Thema⁴⁹, sondern ein *Kontinuum*. Schon seit nahezu zwei Jahrzehnten versuchen sich Ratspräsidenten an diesem Thema⁵⁰:

namentlich eine englische (1992)⁵¹, eine niederländische (1997, Stichwort: «Kwaliteit communautaire regelgeving»⁵²), eine portugiesische (2000, Stichwort: Vereinfachung des ordnungspolitischen Regelwerks⁵³). Seitdem sprudeln einschlägige Verlautbarungen der Kommission: Aktionspläne und Programme⁵⁴, allein seit 2005 fünf grössere Mitteilungen⁵⁵ zu Streichlisten von Projekten⁵⁶, Vereinfachungen⁵⁷ und Entbürokratisierung⁵⁸. Im Originalton der Europäischen Kommission klingt das verfolgte Zielvieck vom März 2005⁵⁹ wie folgt: «Zweck der Unionspolitik für eine bessere Rechtsetzung ist es, die Rechtsvorschriften zu verbessern (dies ist tautologisch) und die Regelung sinnvoller zu gestalten (dies ist nichtssagend), um den Nutzen für die Bürger zu steigern (Versuch einer *captatio benevolentiae* der Bürger), die Befolgung und die Effizienz der Regelungen zu stärken (dies zeigt gubernativen Willen) und die Kosten für die Wirtschaft so niedrig wie möglich zu halten (dies ist ein ökonomisches Effizienzziel und der Versuch einer *captatio benevolentiae* der Unternehmen), dies alles in Übereinstimmung mit den EU-Grundsätzen der Verhältnismässigkeit und Subsidiarität» (Versuch einer *captatio benevolentiae* der Mitgliedstaaten). Die drei legislativ beteiligten Organe (Kommission, Europäisches Parlament und Rat) schlossen im Jahre 2003 ei-

Council Legal Service, in: Alfred E. Kellermann u.a. (Hrsg.), a.a.O. (Fn.2), S. 25, 27.

⁵¹ Vgl. Europäischer Rat Edinburgh, Schlussfolgerungen, Bulletin EG 12/1992, S.9 ff.

⁵² Vgl. dazu Alfred E. Kellermann u.a. (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 2); s. auch T. Heukels/A. E. Kellermann/J.J. M. Sluys/V. P. Verkruijssen, *Kwaliteit communautaire regelgeving*, 1996; *Christiaan Timmermans*, *How Can One Improve the Quality of Community Legislation?*, CMLR 34, 1229 (1997).

⁵³ *Jonas Paul*, a.a.O. (Fn. 6), S. 5.

⁵⁴ Europäische Kommission, *Europäisches Regieren*. Ein Weissbuch, KOM (2001) 428 v. 25.7.2001; Europäische Kommission, *Mitteilung Aktionsplan «Vereinfachung und Verbesserung des Regelungsumfeldes*, KOM (2002) 278 v. 5.6.2002; s.auch Vereinbarung von Europäischer Kommission, Rat und Kommission über bessere Rechtsetzung, ABl. C 321 v. 31.12.2003, S. 1 ff.

⁵⁵ Europäische Kommission, *Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament. Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union*, KOM (2005) 97 v. 16.3.2005; Europäische Kommission, *Mitteilung. Ergebnis der Überprüfung von Vorschlägen, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befinden*, KOM (2005), 462 v. 27.9.2005; Europäische Kommission. *Mitteilung an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Umsetzung des Lissabon-Programms der Gemeinschaft. Eine Strategie zur Vereinfachung des ordnungspolitischen Umfeldes*, KOM (2005) 535 v. 25.10.2005; Europäische Kommission, *Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Strategische Überlegungen zur Verbesserung der Rechtsetzung in der Europäischen Union*, KOM (2006), 689ff. v. 14.11.2006; Europäische Kommission, *Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Aktionsplan zur Verringerung der Verwaltungslasten in der Europäischen Union*, KOM (2007) 23 v. 24.1.2007.

⁵⁶ A.a.O., KOM (2005) 462.

⁵⁷ A.a.O., KOM (2005) 535.

⁵⁸ A.a.O., KOM (2007) 23.

⁵⁹ A.a.O., KOM (2005), 97, S. 2 f.

⁴⁶ EuGH -Rs.C-376/98-Urteil v. 5.10.2000.

⁴⁷ *Jonas Paul*, a.a.O. (Fn. 6), S. 7 ff.

⁴⁸ Vgl. Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen des Vorsitzes*, 22./23.3.2005 Ziff. 24.

⁴⁹ Als Analyse der jüngeren Initiativen seit 2001 vgl. *Claudio M. Radaelli/Fabrizio De Francesco*, *Regulatory Quality in Europe. Concepts, Measures and Policy Processes*, 2007.

⁵⁰ *Jean-Claude Piris*, *The Quality of Community Legislation: The Viewpoint of the*

nen Pakt über bessere Rechtsetzung (Stichworte: Koordinierung, Transparenz, weiches Recht statt hartes Recht, Folgeabschätzungen)⁶⁰. Sachverständige wurden eingeschaltet (namentlich: Sutherland-Bericht⁶¹, Molitor-Gruppe⁶², Mandelkern-Bericht⁶³), ein Deregulierungsbeauftragter von der Kommission eingesetzt⁶⁴. Es vibriert jedenfalls in ihrem Anspruch eine dynamische neue Evaluationswelt⁶⁵. Verschiedene Ziele sind

gesteckt: so die Überprüfung einzelner Rechtsakte (z.B. im Gesellschaftsrecht, bei den Finanzdienstleistungen und im Verbraucherschutz)⁶⁶ sowie sektorale Bewertungen (z.B. Baugewerke und Abfallwirtschaft)⁶⁷ unter offener Internet-Einbeziehung Betroffener; und damit verbunden ist das Bemühen um Textanpassungen, Textaufhebungen, Textkonsolidierungen (Planziel: statt 2000 Rechtsakten nur noch 500⁶⁸), die Entlastung von Kosten aus europäischen und nationalen Informationspflichten (Plansoll für die EU bis 2012: Kostenreduktion um 25% mit erhoffter BIP-Zunahme von 1,4% = 150 Mrd. Euro⁶⁹; abgezont aber für die nationale Ebene vom Europäischen Rat zu einer Empfehlung für die Mitgliedstaaten, sich «ähnlich ehrgeizige Ziele zu setzen»⁷⁰) und die Entwicklung von Messmethoden dieser Kosten⁷¹. Angestrebt wird zweitens auch die Rücknahme oder Änderung hängender Altvorschlüsse (2006: 68 zurückgenommene Vorschläge⁷²), ein System periodischer Sichtung anhängiger Vorschläge⁷³, die laufende Neufassung von Rechtsakten⁷⁴, die Einfügung von Überprüfungs- und Laufzeitklauseln⁷⁵, die Verbesserung der Folgenabschätzung vor Unterbreitung eines Vorschlags⁷⁶ und die Verbesserung deren Methode⁷⁷ (seit 2003: 160 Grossanalysen⁷⁸), die Einrichtung eines entsprechenden Ausschusses⁷⁹ sowie die Einbeziehung aller drei beteiligten Organe⁸⁰ sowie der Mitgliedstaaten⁸¹ (diese mittels Berichtspflichten⁸², Evaluationen⁸³ und der Bekämpfung des «Aufsatteln» bei der Richtlinienumsetzung⁸⁴). Dies alles klingt freilich mehr nach Formbereinigung als nach inhaltlichem Gerechtigkeitsethos⁸⁵. Mit Herten-Koch erkennt man eher den Traum einer besseren Welt als eine realistische Zukunftsperspektive⁸⁶.

C. Grundlegende Anforderungen an eine integrationsfunktionale Rechtsetzung

Die Frage nach den Anforderungen an eine integrationsfunktionale Rechtsetzung stellt die europäische Rechtspolitik in den inhaltlichen und prozeduralen Gesamtkontext der unionalen Rechtsordnung. Im Widerspiel zu den eingangs genannten Kritikpunkten lassen sich Konturen der gewünschten *guten* Normgestalt erkennen, namentlich: so etwa klarer Normzweck, konzeptorientierte Systematik⁸⁷, übersichtlicher Aufbau, Inhaltskohärenz zur Gesamtrechtsordnung, verständliche Sprache, präzise Begriffsbildung, Beschränkung von Inhalt und Textlänge auf das Wesentliche, Widerspruchsfreiheit, klare Anwendungsbereiche, Reduktion von Komplexität. Damit geht es mit guter europäischer Rechtsetzung jeweils um die Schaffung *funktionsoptimaler* Normen *im Rahmen* des Primärrechts der Union und des integrationspolitisch Sinnfälligen und Möglichen, mithin um eine zur Union *funktionsoptimal adäquate* legislative Gestaltung und Gestalt. Dies gilt nicht nur inhaltlich, sondern auch *prozedural* im Hinblick auf professionelle Vorbereitung, Beteiligung der Betroffenen und Fachkundigen, Einhaltung legistischer Prüfkriterien sowie politische Legitimation. Versetzt man sich in die *Perspektive* der *Kommission* mit ihrem auch vom Lisboner Reformvertrag nicht reduzierten Initiativmonopol für europäische Rechtsetzung (Art. 17 Abs.2 EUV), so sind drei Hauptaufgaben zu bewältigen: die Schaffung supranational *kompetenzgesicherten* (I), transnational *verständlichen* und *systemstimmigen* (II) sowie zwischenstaatlich *sinnfälligen* und *annehmbaren* Rechts (III).

⁶⁰ A.a.O.

⁶¹ Vgl. Jean-Claude Piris, a.a.O. (Fn. 50), S. 26.

⁶² Vgl. KOM (95) 288 endg.; Jean-Claude Piris, a.a.O. (Fn. 50), S. 27.

⁶³ Schlussbericht v. 13.11.2001; vgl. Rut Herten-Koch, a.a.O. (Fn. 2), S.13 Fn. 8;

⁶⁴ Der ehemalige bayerische Ministerpräsident Edmund Stoiber.

⁶⁵ Vgl. zur Struktur der Überprüfungen Jonas Paul, a.a.O. (Fn. 6), S. 8.

⁶⁶ Vgl. KOM (2005) 535, S. 4.

⁶⁷ Jonas Paul, a.a.O. (Fn. 6), S. 8.

⁶⁸ Ebda.

⁶⁹ Ebda., S.10.

⁷⁰ Europäischer Rat. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, 8./93.2007, Ziff. 24.

⁷¹ Vgl. a.a.O., KOM (2007) 23, S.3.

⁷² Vgl. Jonas Paul, a.a.O. (Fn. 6), S.11.

⁷³ Ebda., S.11; zusätzlich Evaluation durch jede neue Kommission; vgl. KOM (2006) 689, S.10 f.

⁷⁴ KOM (2005) 535, S.7.

⁷⁵ Ebda., S.5f.

⁷⁶ Vgl. Jonas Paul, a.a.O. (Fn. 6), S.11; vgl. dazu auch Rolf Wägenbaur, Verbesserung der Rechtsetzung durch mehr Konsultation und Folgenabschätzung, ZRP 2002, 454 ff.

⁷⁷ Vgl. Jonas Paul, a.a.O. (Fn. 6), S.12.

⁷⁸ KOM (2006) 689, S.9.

⁷⁹ Impact Assessment Board (IAB).

⁸⁰ Vgl. Jonas Paul, a.a.O. (Fn. 6), S.12.

⁸¹ Ebda., S.12 f.

⁸² Ebda., S.13.

⁸³ Id.

⁸⁴ KOM (2006) 689, S.11f.

⁸⁵ Ebenso Rut Herten-Koch, a.a.O. (Fn.2), S.13.

⁸⁶ Ebda., S.12.

⁸⁷ Vgl. auch Rut Herten-Koch, a.a.O. (Fn. 2), S. 17.

I. **Supranational kompetenzgesichertes Recht.** Funktionsadäquate europäische Rechtsetzung wird qualitativer durch den Kompetenzrahmen der Union bestimmt: sowohl inhaltlich als auch instrumentell und prozedural.

1. **Inhaltliche Aspekte.** Inhaltlich wird europäische Rechtsetzung vom Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung der Gemeinschaftsorgane markiert (Art. 5 Abs.1 EUV) geprägt. Hinzu kommt bei bestehender Konkurrenz zu den Kompetenzen der Mitgliedstaaten die Pflicht zur Beachtung des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 Abs. 3 EUV). Die Einhaltung beider Prinzipien ist justiziell überprüfbar (Artt. 263, 267, 277 AEUV).

a. Diese Kompetenzregeln begründen die Konzentration unionaler Rechtsetzung auf Einzelfragen. Erstes Ziel ist danach im Regelfall nicht die Schaffung einer kohärenten Rechtsordnung, sondern sachgebietlich umfassenderweise die Lösung einer bestimmten Integrationsfrage. Gleichwohl besteht aber wegen der Eigengesetzlichkeit des Rechts mit seinen Anforderungen von Rechtssicherheit, Vorhersehbarkeit und Systemgerechtigkeit doch das Postulat einer kohärenten systemrationalen Lösung. Auch die Regelung eines Einzelproblems spiegelt Grundsätze wider. Allerdings ist die legislative Kompetenzlage der Union im Vergleich zum nationalen Gesetzgeber einerseits punktueller, andererseits strukturell dynamischer. Beides ergibt sich zum einen aus dem auch durch den Vertrag von Lissabon nicht veränderten primären *Kompetenzschnitt* auf Binnenmarkt, flankierende Politiken und Währungsunion und zum anderen aus der sog. *funktionalen* Kompe-

tenzformulierung⁸⁸. Dies wiederum zeitigt potenziell die beklagte *Fragmentierung*.

Sie ist etwa im Verbraucherschutzrecht Ausfluss der *binnenmarktintegrativen Logik* des Art.114 AEUV. Er weist weder das Verbraucherrecht noch das Zivilrecht en bloque in die Kompetenz der EU. Ihr sind nur Massnahmen zur Angleichung mitgliedstaatlicher Vorschriften zugänglich, «welche die Errichtung und das Funktionieren des Binnenmarktes zum Gegenstand haben». Diese Kompetenz eröffnet wiederum *drei* Teilziele: Überwindung von Marktzugangshindernissen aus unterschiedlichen mitgliedstaatlichen Vorschriften (z.B. zwecks Vermarktungsfähigkeit eines Produktes), Abbau spürbarer Wettbewerbsverzerrungen aus unterschiedlich kostenintensiven mitgliedstaatlichen Regeln (z.B. des Verbraucherschutzes), Ermutigung der Inhaber transnationaler Marktgrundfreiheiten zu deren Nutzung (z.B. der Verbraucher durch Harmonisierung des Verbraucherschutzrechts). Die berechtigte Sorge um eine tragfähige Kompetenz und die rechtspolitische Durchsetzbarkeit führt die Kommission daher verständlicherweise eher zum Vorschlag konkret darstellbarer Einzelprojekte (z.B. Verbrauchercredit, Pauschalreisen, Teilzeitwohnungsrecht, Distanzgeschäfte) als zu einem grossflächigen Verbraucherkodex oder Vertragsrecht. Auch der angestrebte Gemeinsame Referenzrahmen für das Vertragsrecht⁸⁹ soll jedenfalls derzeit nicht zu Gemeinschaftsprivatrecht (bzw. Unionsprivatrecht⁹⁰) führen. Die binnenmarktintegrative Kompetenzlage und Funktionslogik verleiht dem einschlägigen Sekundärrecht einen Hauch von steter Vorläufigkeit, laufendem Nachwuchs und latentem Wandel.

b. *Keineswegs zwingend* aus dieser Kompetenzlage ergeben sich jedoch die anderen, im Schrifttum aufgetretenen Gravamina. So können Vorschläge der Kommission durchaus unnötigen Überlappungen, mangelnder Kohärenz und inhaltlichen Widersprüchen begegnen, mögen sie sich später auch im politischen Handeln des Rechtsetzungsprozesses durch Europäisches Parlament und Rat doch wieder einstellen. Die derzeitige Praxis ist insoweit unbefriedigend. Dies beginnt mit Kompetenz- und Konzeptionsrivalitäten innerhalb der Kommission trotz oder wegen der Querschnittsklauseln zugunsten einer kohärent fachpolitikverflechtenden Politik⁹¹. Notorisch hierfür sind die konzeptionellen Unterschiede zum Herkunftslandprinzip in der GD Binnenmarkt (z.B. elektronischer Handel) und der GD SANCO (z.B. Geschäftspraktiken-Richtlinie)⁹². Neben

⁸⁸ Vgl. z.B. Peter-Christian Müller-Graff, Binnenmarktziel und Rechtsordnung – Binnenmarktrecht, 1989, S. 55 f.

⁸⁹ Vgl. dazu den Akademischen Entwurf (Text verlegt bei Sellier); zu Vorstufen der Diskussion: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: ein kohärentes Europäisches Vertragsrecht – ein Aktionsplan, KOM (2003) 68 endg.; Günter Hirsch, Erwartungen der gerichtlichen Praxis an einen gemeinsamen Referenzrahmen für ein Europäisches Vertragsrecht, ZIP 2007, 937 ff.

⁹⁰ Zur Terminologie Peter-Christian Müller-Graff, Unionsprivatrecht statt Gemeinschaftsprivatrecht? GPR 2008, 105.

⁹¹ Für die Geschäftspraktiken-Richtlinie vgl. Frauke Henning-Bodewig, a.a.O. (Fn. 11), 629.

⁹² Dies bleibt nicht ohne Auswirkungen in Grundsatzkonzepten von Richtlinien. Exemplarisch wurde der Streit um das Herkunftslandprinzip in der Entwicklung der sog. Dientsleistungsrichtlinie.

deren organisatorischer Überwindung sind daher angezeigt: die Aufstellung längerfristiger Kohärenzprogramme, die Festlegung und Einhaltung knapper legislativer Prüfkriterien⁹³, vor allem auch ein nachhaltiger Dialog mit der Wissenschaft, der sich freilich nicht in der Nutzung EG-finanzierter Arbeitsgruppen zu Kommissionsprogrammen oder ökonomischen Analysen erschöpfen darf.

Auch der zeitschichtbedingten Fragmentierung lässt sich begegnen, wenn jedes neue, in seiner Schutzrichtung zu bereits bestehenden Rechtsakten gleichlaufende Vorhaben mit diesen verknüpft wird und zugleich verklammernde allgemeine Normen und Begriffe geschaffen werden. Wünschenswert ist ein Vorgehen, das man integrationsadäquat als *Methode der organisch wachsenden Kodifikation* bezeichnen kann. Dies erlaubt auch die allmähliche Klärung von Rechtsfragen früherer Richtlinien (z.B. die Bewertung der getarnten Werbung). Die rechtlichen Grenzen dieses Wachstums werden von den Kompetenzen und Ausübungsregeln gezogen.

2. Instrumentelle Ausformung. Der Kompetenzrahmen hat neben der inhaltlichen Seite auch eine instrumentelle Dimension. Diese zeigt sich in der kompetentiell unterschiedlichen Verfügbarkeit verschiedener supranationaler *Rechtsakttypen* (Art. 288 AEUV): unmittelbar anwendbare (Verordnung, Beschluss) und transformationsbedürftige (Richtlinie). Zwar ist der Union zunehmend die Wahlmöglichkeit zwischen diesen Kategorien zugewachsen. Dies gilt insbesondere bei der binnenmarktförderlichen Rechtsangleichung des Art.114 AEUV («Massnahmen»). Subsidiaritätsüberlegungen scheinen aber diese Option einzuschränken. So soll grundsätzlich die Richtlinie subsidiaritätskonformer sein⁹⁴. Man kann an dieser Abstufung zweifeln. Tatsächlich findet aber etwa der Grossteil des sekundären Gemeinschaftsprivatrechts seine Form in Richtlinien⁹⁵.

a. Durch den zweistufigen Rechtsetzungsmechanismus ist die Richtlinie in latenter Gefahr, eine legislativ unbefriedigende Wirkung zu entfalten: nämlich den Unionsgesetzgeber von der legislativen Vollverantwortung zu entlasten und dadurch begriffliche und konzeptionelle *Präzisionsmängel* hervorzurufen. So fand sich etwa in der Ursprungsfassung der bekannten Richtlinie 76/207 zur Gleichbehandlung von Männern und Frauen beim Zugang zu Arbeitsverhältnissen zur Frage der Sanktion bei Verstoss gegen das Gleichbehandlungsgebot lediglich die Formulierung, die Mitgliedstaaten trafen die dazu erforderlichen Massnahmen. Auf der Grundlage dieser Formulierung hatte der EuGH zu klären, ob folgende mitgliedstaatlichen Regelungen damit im Einklang stehen: erstens die Beschränkung auf das

negative Interesse durch die Urfassung des § 611a Abs.2 BGB (verneint vom EuGH im Urteil «*von Colson und Kamann*»⁹⁶); zweitens die Beschränkung des Ersatzes auf drei Monatsgehälter im Falle der Diskriminierung von Stellenbewerbern, die bei diskriminierungsfreiem Verfahren eingestellt worden wären, und jener, die auch dann nicht eingestellt worden wären, durch die zweite Fassung des § 611a Abs.2 BGB (verneint vom EuGH für den ersten Fall und als Vermutung akzeptiert für den zweiten Fall im Urteil «*Draehmpael*»⁹⁷); drittens die Beschränkung der Entschädigung auf verschuldete Diskriminierungen durch die zweite Fassung des § 611a Abs.2 BGB (verneint vom EuGH im Urteil «*Draehmpael*»⁹⁸). Dieses Problempanorama ergab sich, weil der Richtliniengeber, in diesem Fall der aus je einem Vertreter jedes Mitgliedstaats zusammengesetzte Rat, zwar das tatbestandliche Ziel klar zu formulieren, an den Tatbestand aber keine konkrete Rechtsfolge anzuknüpfen vermochte und damit die nationale Umsetzung ohne klare Vorgabe liess. Die Reform-Richtlinie 2002/73 zog Konsequenzen mit etwas detaillierteren Angaben, mit denen die gespaltene Sanktion des deutschen Allgemeinen Gleichstellungsgesetzes von 2006⁹⁹ wohl vereinbar ist. Das Beispiel zeigt aber, dass die Entlastung des Richtliniengebers von der Formulierung einer unmittelbaren anwendbaren Vorschrift den Normgeber allzu leicht von der Verantwortung um die konkreten Rechtsfolgen befreit. Dies wiederum eröffnet schon vom Rechtsakttyp her Raum für Formulierungskompromisse, um politische Dissense zu überdecken. Derartiges ereignet sich auch in der nationalen Gesetzgebung, allerdings ist die Richtlinie dazu formtypisch besonders prädestiniert¹⁰⁰.

⁹³ Vgl. dazu die Nachweise aus der deutschen Praxis bei Peter-Christian Müller-Graff, a.a.O. (Fn. 57), S. 114 ff.

⁹⁴ So auch die ursprüngliche Fassung des Protokolls über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit, Ziff. 6.

⁹⁵ Vgl. dazu als Überblick die Auflistung in Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), *Gemeinsames Privatrecht in der Europäischen Gemeinschaft*, 2. Aufl. 1999, S. 84 ff.

⁹⁶ EuGH-Rs.14/83-Slg.1984, 1891.

⁹⁷ EuGH-Rs.C.180/95-Slg.1997, I-2195.

⁹⁸ Ebda.

⁹⁹ § 15 AGG.

¹⁰⁰ Zum Problem der Rechtsetzung durch Richtlinien im Privatrecht z.B. auch Oliver Remien, a.a.O. (Fn. 9), 11 f., 15.

b. Als Abhilfe kommen insbesondere die Zielpräzisierung in Richtlinien, der Einsatz von Verordnungen und die Ausrichtung auf eine selbstbeschränkende rechtspolitische Leitlinie in Betracht.

Die Zielpräzisierung von Richtlinien ist keineswegs als Rechtsakttypverfehlung zu verwerfen, wenn deren Einzelvorschriften *präzise* wie in einer idealtypischen Verordnung daherkommen (z.B. beim Widerrufsrecht bei Haustürgeschäften oder beim Informationsprogramm bei Verbraucherkrediten). Denn bei der verbindlichen Festsetzung des «zu erreichenden Ziels» einer Richtlinie zur Angleichung feinnerviger Rechtsvorschriften ist es mit einer allgemeinen politischen Perspektivbekundung (z.B. Vertiefung der Marktintegration durch Stärkung des Verbraucherschutzes) nicht getan. Wird das Ziel der Richtlinie unpräzise gefasst, setzt sich dies in Orientierungsunklarheiten des nationalen Umsetzungsgesetzgebers und in Erschwernissen der treffsicheren richtlinienkonformen Auslegung nationalen Rechts durch mitgliedstaatliche Gerichte fort. Soweit die Zielformulierung einer Richtlinie vage bleibt, fehlt überdies möglicherweise die Angleichungseignung und damit in letzter Konsequenz, je nach Anforderungen an den Harmonisierungsbegriff der jeweiligen Ermächtigungsgrundlage, auch die Legislativkompetenz der Union überhaupt. Die Praxis folgt letztlich der jeweiligen Opportunität. Entsprechend breit ist das Spektrum zwischen hinreichend klaren und unbefriedigend abstrakten Normen, und zwar auch innerhalb derselben Richtlinie: so etwa in der Geschäftspraktiken-Richtlinie die Kombination aus Abstraktionskaskaden und minutiöser Schwarzer Liste.

Die Alternative, trotz der Subsidiaritätsdiskussion verstärkt die *Verordnung* einzusetzen¹⁰¹, woran mittlerweile auch die Kommission denkt¹⁰², hat durchaus zahlreiche ansprechende Aspekte: die Vollverantwortung des Verordnungsgebers, die Vermeidung von Umsetzungsverzögerungen, die Entbehrlichkeit von mindestens 27 nationalen Umsetzungsregelungen und entsprechender Überprüfung, die Beseitigung der Probleme doppelschichtiger Auslegung von nationalem Umsetzungsrecht und Richtlinie. Dagegen spricht wegen der fragmentierten Rechtsetzung der Union allerdings, dass die meisten nationalen Rechtsordnungen über ausgereifte Kodifikationen verfügen, die den punktuellen Rechtsakten der Gemeinschaft ihre jeweils passfähige innerstaatliche Normlokation zuweisen können. Hier bietet das deutsche Recht mit dem durch die Schuldrechtsreform vorgenommenen Einbau der seinerzeitigen satellitenartigen Umsetzungsgesetze in das BGB ein Beispiel kodifikatorischer Systematisierungskraft¹⁰³. Freilich ist dafür auch der Preis entrichtet worden, dass das BGB teilweise in seinen ursprünglichen Gütezeichen beeinträchtigt wurde: in seiner konzisen Form (z.B. im Darlehensrecht, nunmehr §§ 491ff. BGB) und in seiner ausdifferenziert präzisen Begrifflichkeit (z.B. im Leistungsstörungenrecht, nunmehr § 280 BGB) sowie schon zuvor in seiner Konzeption als allgemein geltendes Recht (Einfügung des Verbraucher-Unternehmer-Verhältnisses: §§ 13, 14 BGB). Das UWG 2004 hat mit der Umsetzung der Geschäftspraktiken-Richtlinie eine fragwürdige Expansion von gleichzeitiger Abstrahierung und Detaillierung erfahren.

Als *Leitlinie* europäischer Rechtsetzung stetig anzustreben ist daher,

unabhängig vom gewählten Rechtsakttyp, bei der Nutzung des Kompetenzportefeuilles eine Begrenzung auf das, was im Interesse der unionalen Ziele tatsächlich transnational regelungsbedürftig ist. Nicht jede Möglichkeit muss im föderationsartigen Aufbau der Union¹⁰⁴ ausgeschöpft werden. Dies kann aber gegebenenfalls auch eine Vollharmonisierung sein, mittels derer ein beliebiges nationales «Draufsatteln»¹⁰⁵ und das nachfolgende Problem einer gespaltenen Auslegung¹⁰⁶ vermieden wird. Zu widerstehen ist auch Abstraktionskaskaden (wie in der Geschäftspraktiken-Richtlinie), mag darin auch ein gewisser pädagogischer Eifer der Kommission zur Rechtstextförderung in den Mitgliedstaaten¹⁰⁷ liegen. Sie stiften eher Verwirrung bei der legis

¹⁰¹ So schon für den Bereich des Gemeinschaftsprivatrechts *Peter-Christian Müller-Graff*, *Europäisches Gemeinschaftsrecht und Privatrecht*, NJW 1993, 13, 22.

¹⁰² Vgl. KOM (2005) 535, S. 7 ff.

¹⁰³ Vgl. dazu *Peter-Christian Müller-Graff*, *Kodifikationsgewinn durch Inkorporation des Inhalts von Schuldrechtsrichtlinien der EG in das BGB?*, GPR 2009, 106 ff.

¹⁰⁴ Zu den föderativartigen Elementen vgl. z.B. *Peter-Christian Müller-Graff*, in: Manfred Dausen, *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, A I Rz. 76; s. auch *ders.*, *Die Europatauglichkeit der grundgesetzlichen Föderalismusreform*, in: *Wege gelebter Verfassung in Recht und Politik*, Festschrift für Rupert Scholz (hrsg. von Rainer Pischas und Arnd Uhle), 2007, S. 705, 710 ff.

¹⁰⁵ So z.B. im Bereich der Haustürgeschäfte und des Verbraucherkredits in Deutschland.

¹⁰⁶ Vgl. zu diesem Problem *Ute Gotha*, *Grenzen und Auslegung autonom harmonisierten Wirtschaftsprivatrechts* (Heidelberger Schriften zum Wirtschaftsrecht und Europarecht Band 29), 2006, S. 54 ff., 123 ff., 240 ff.

¹⁰⁷ Namentlich in den neuen Mitgliedstaaten.

lativen Umsetzung und in der judikativen Anwendung. Bleiben aber Grauzonen, sollte die nationale Gesetzgebung diese Chance zu innerstaatlich systematischer Stimmigkeit beherzt nutzen¹⁰⁸.

3. Verfahrensaspekte. Das Kompetenzerfordernis hat schliesslich auch eine prozedurale Seite der Legitimations- und Beteiligungsregelung beim Zustandekommen von Unionsrecht. Auf sie ist weiter unten zurückzukommen.

II. Transnational verständliches und stimmiges Recht

Die zweite Hauptaufgabe liegt in der Schaffung transnational verständlicher Rechtsbegrifflichkeit und Systemstimmigkeit.

1. Rechtsbegriffliche Adäquanz. Recht ist sprachgebunden¹⁰⁹.

a. Rechtsintegration auf der Grundlage von primärrechtlich festgelegten 23 authentischen Sprachen und tatsächlich noch mehr nationalen Rechtssprachen¹¹⁰ stösst auf eine besonders schwierige Aufgabe, Rechtsätze für die Betroffenen verständlich zu formulieren. Darin liegt ein Spezifikum, das sich im Grundsatz auch in den mehrsprachigen europäischen Föderalstaaten Schweiz und Belgien zeigt, jedoch innerhalb der Union deutlich komplexer ist.

b. Die textmethodische Antwort auf diese Herausforderung ist naheliegend. Sie liegt in der Kreation eigener normzweckadäquater Begriffe. Dies mag künstlich anmuten, ist aber unabweichlich mit Rechtsetzung verbunden. Derartige Begriffsbildung erfordert nicht anders als in jeder hoch gereiften nationalen Rechtsordnung höchste Sorgfalt. Auch im Unionsrecht geht es hierbei um die allgemeinen legistischen Ziele. So ist zu vermeiden, denselben Begriff in verschiedenen normzweckähnlichen Richtlinien für unterschiedliche Inhalte zu verwenden. Auch ist es zu unterlassen, einen neuen Begriff einzuführen, der keinen inhaltlichen Unterschied zu einem bereits bestehenden Begriff in einem anderen Sekundärrechtsakt enthält (so etwa, falls tatsächlich normzweckidentisch, Worte wie «Verbraucher» oder «Widerruf»¹¹¹).

Probleme bei der Rechtsgestaltung können allerdings aus der Entwurfspraxis innerhalb der Kommission entstehen, eine einzige Arbeitssprache zugrunde zu legen, ursprünglich überwiegend französisch, mittlerweile englisch¹¹². Dies ist schon integrationspolitisch bedenklich, weil darin eine systematische Hintanstellung des quantitativ relativ grössten Sprachraums und damit auch dessen rechtssprachlichen Kulturraums innerhalb der Union liegt. Die derzeitige Praxis ist vor allem in Gefahr, mit der Sprachfassung ein einzelnes mitgliedstaatliches Rechtsordnungsdenken systematisch zu privilegieren und andere Rechtssprachen zu verformen. Eine rechtliche oder politische Legitimation für diese einseitige Praxis ist nicht ersichtlich. Sie verstösst sogar gegen die Pflicht zur Wahrung und Förderung der Vielfalt der Kulturen (Art. 167 Abs. 4 AEUV). Der für die derzeitige Praxis gerne angeführte «Pragmatismus» ist entweder ein verdecktes unionsrechtswidriges Dogma oder Anpassungsbereitschaft, deren Preis letztlich zu Lasten des Unionsrechts in den Mitgliedstaaten (verbreitete Distanzhaltungen). Beiläufig wirkt es auch etwas bizzar, wenn ein primär kontinentaleuropäisch begründetes und rechtlich auf kontinentales, mithin systematisches Rechtsdenken gegründetes Integrationsprojekt rechtspolitisch forciert mittels einer dem Fallrechtsdenken vermählten Rechtssprache zu fassen versucht wird. Da es um Rechtsetzung geht, sind die Aspekte der Verständlichkeit und Regelakzeptanz einzubeziehen. Wünschenswert ist daher eine ausgewogene Berücksichtigung jedenfalls der grössten Rechtssprachen und damit Rechtskulturen in der Entwurfspraxis der Kommission. Zur Absicherung gegen «pragmatische

¹⁰⁸ Bei Grauzonen kommt eine Staatshaftung aus »qualifizierter« Vertragsverletzung (vgl. z.B. EuGH, Verb. Rs.C-178/94 u.a., Slg.1996, I-4845-Dillenkofer u.a.) nicht in Betracht.

¹⁰⁹ Vgl. z.B. *Paul Kirchhof*, *Recht Sprechen ist Sprechen über das Gesetz*, in: *Festschrift für Günter Hirsch* (hrsg. von Gerda Müller, Eilert Osterloh, Torsten Stein), 2008, S. 583 ff.

¹¹⁰ Die grössere Zahl ergibt sich aus der spezifischen Normzweckorientierung jedes Rechtsbegriffs, der wiederum in die spezifische Komplexität normativer Zweckbegriffe einer Rechtsordnung eingebettet ist. Demzufolge gibt es so viele Rechtssprachen wie es Rechtsordnungen gibt. Soweit etwa das schottische Recht als eigene Rechtsordnung angesehen wird, ist ihm in diesem Masse trotz seiner englischen Sprachfassung auch eine eigene Rechtssprache zu eigen.

¹¹¹ Vgl. *Ansgar Staudinger*, a.a.O. (Fn. 4), S. 3 ff.

¹¹² Kritisch zu dieser Methode der Kommission vgl. *Isabel Schübel-Pfister*, *Sprache und Gemeinschaftsrecht*, 2004, S.100 ff. mit Erörterung der Folgeprobleme bis in die Auslegung; vgl. auch *Wilfried Schütte*, «Eurotexte» – Zur Entstehung von Rechtstexten unter den Mehrsprachigkeitsbedingungen der Brüsseler EG-Institutionen, in: Joachim Born/Gerhard Stichel (Hrsg.), *Deutsch als Verkehrssprache in Europa*, 1993, S. 88 ff.; umsichtig gegen die Hegemonie nur einer Sprache im «europäischen Rechtsraum» *Dieter Martiny*, *Babylon in Brüssel? Das Recht und die europäische Sprachenvielfalt*, *ZEuP* 1998, 227 ff., 252.

Tendenzen» ist daher an flankierende Massnahmen zu denken.

2. Systemadäquanz. Einen eigenen Problembereich bildet die Forderung nach der rechtssystematischen Kompatibilität einer unionsrechtlichen Norm zu tradierten Ausprägungen der nationalen Rechtsordnungen.

a. Soweit sich die Lösungskonzepte für eine bestimmte Rechtsfrage unterscheiden, ist eine derartige Kompatibilisierung nicht möglich (so etwa die «Ultra-vires»-Lehre im englischen Gesellschaftsrecht einerseits und deren Ausschluss durch die erste gesellschaftsrechtliche Angleichungsrichtlinie¹¹³). Daneben konkretisiert sich im Sekundärrecht regelmässig die primärrechtlich legitimierte konzeptionelle Eigengesetzlichkeit des Unionsrechts. Schon die Grundpfeiler der primärrechtlichen Binnenmarktlogik (Transnationale Marktgrundfreiheiten, Wettbewerbsregeln) sind aber im Detail nicht nahtlos mit allen einzelnen Rechtsbereichslogiken der verschiedenen nationalen Rechtsordnungen vereinbar. Sekundäres Gemeinschaftsrecht hat zuallererst der Systemlogik des Primärrechts zu entsprechen und kann sich erst in diesem Rahmen der Aufgabe der Formulierung zwischenstaatlich sinnfälligen und annehmbaren Rechts stellen.

b. Andererseits schliesst dies nicht aus, dass sich bei der Gestaltung einer Richtlinie ein bestimmtes einzelstaatliches Konzept auf Unionssebene durchsetzt¹¹⁴. Wahrscheinlicher aber und unionsadäquat können neuartige Mischlösungen sein. In der judikativen Entwicklung des Primärrechts gibt es hierfür ein illustratives Beispiel. Die vom EuGH mittels seiner allgemeinen Aufgabe zur Wahrung des Rechts

(Art.19 Abs.1 EUV) kreierte Staatshaftung bei Verletzung von Gemeinschaftsrecht¹¹⁵ kann nicht gleichzeitig den Anforderungen des Prinzips der deliktischen Einzeltatbestände des deutschen Rechts und der deliktischen Generalklausel des französischen Rechts entsprechen. Tatsächlich ist hier die Entwicklung eines eigenen unionsrechtlichen Haftungssystems unvermeidlich und durch die Rechtsprechung erfolgt¹¹⁶. Damit ist nicht nur ein gemeinschaftsrechtlich fundierter Haftungstatbestand geschaffen. Im Unterschied sowohl zum deutschen wie auch zum französischen Haftungsrecht wird auch auf die tatbestandliche Voraussetzung eines Verschuldens verzichtet, allerdings die ausservertragliche Haftung auf qualifizierte Verstösse gegen Gemeinschaftsrecht beschränkt, und in den Voraussetzungen der Qualifizierung werden dann als ein mögliches Kriterium Verschuldenselemente geführt. Dadurch wird zugleich der Gleichklang zur Rechtsprechung des EuGH zur ausservertraglichen Haftung der Union hergestellt, die nach Art.340 Abs.2 AEUV «nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind» erfolgen soll und rechtsintegrativ zu einer eigenständigen Konturierung geführt hat¹¹⁷.

III. Zwischenstaatlich sinnfälliges und annehmbares Recht

Eine dritte und letztlich zentrale Hauptaufgabe europäischer Rechtsetzung besteht darin, zwischenstaatlich sinnfälliges und annehmbares Recht zu schaffen.

1. Problemlinien. Dies wird akut, wenn mitgliedstaatlich unterschiedliche rechtspolitische Vorstellungen bestehen (z.B. Regulierung der Finanz-

märkte, Bilanzierungsregeln). Sie wird zugleich durch die jeweils massgebliche Rollenverteilung der an der Rechtsetzung beteiligten Unionsorgane angereichert. Zwar hat die Kommission das Initiativmonopol, indes jedoch nur begrenzte eigene Legislativbefugnisse¹¹⁸. Soweit sie diese zum Erlass von Verordnungsrecht hat und nutzt (so insbesondere im Kartellrecht), entsteht regelmässig detailliertes Recht im *Administrativstil* (Beispiel: die Gruppenfreistellungsverordnungen im Kartellrecht¹¹⁹). Dies erfährt, unbeschadet inhaltlicher Auseinandersetzungen

¹¹³ Vgl. dazu *Tilman von Gumpert*, Rechtsfolgen einer Überschreitung des Unternehmensgegenstandes im Gemeinschaftsprivatrecht (Heidelberger Schriften zum Wirtschaftsrecht und Europarecht Band 3), 2002.

¹¹⁴ Vgl. dazu im Privatrecht *Oliver Remien*, a.a.O. (Fn.9), 7; *Peter-Christian Müller-Graff*, Die Einwirkung nationalen Rechts auf das Europäische Gemeinschaftsrecht, in: Festschrift für Horst Konzen (Hrsg. von Barbara Dauner-Lieb, Peter Hommelhoff, Matthias Jacobs, Dagmar Kaiser, Christoph Weber), 2006, S. 583 ff.

¹¹⁵ Vgl. EuGH-Verb. Rs. C-6/90 und C-9/90, Slg. 1991, I-5357 (Francovich).

¹¹⁶ Vgl. namentlich EuGH-Verb.Rs.C46/93 und Rs.C-48/93-Slg.1996, I-1029 (Brasserie du Pêcheur/Factortame); EuGH Verb.Rs.C-178/94 u.a.-Slg.1996, S.I-4845 (Dillenkofer); EuGH-Rs. C-224/01-Slg.2003, I-10239 (Köhler).

¹¹⁷ *Peter Gilsdorf/Michael Niejahr*, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze (Hrsg.), EUV/EGV. Kommentar, 6. Aufl. 2003, Art. 288 Rdz.14 ff.

¹¹⁸ Z.B. Art.106 Abs. 3 EGV; ferner die vom Rat sekundärrechtlich an die Kommission delegierten Kompetenzen.

¹¹⁹ Vgl. dazu umfassend z.B. *Gerhard Wiedemann*, Kommentar zu den Gruppenfreistellungsverordnungen des EWG-Kartellrechts, 2 Bände, 1989; vgl. auch *Peter-Christian Müller-Graff*, Die Freistellung vom Kartellverbot, EuR 1992, 1, 26 ff.

zungen, so will es scheinen, vergleichsweise weniger Kritik am Legislativstil. Davon abgesehen sind für die legislative Letztentscheidung im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren Europäisches Parlament und Rat verantwortlich¹²⁰. Manche Kritikpunkte an einem legislativen Ergebnis beklagen letztlich (und etwas müssig) die legitime Unberechenbarkeit der poli-

tischen Entscheidungs- und Einflussverhältnisse. So kann im Gang des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens selbst der perfektteste systemrationale Vorschlag der Kommission Einbussen erleiden. Dies unterscheidet sich nicht von der innerstaatlichen legislativen Kompromisspraxis. Da das Europäische Parlament selbst bei seiner stärksten Beteiligung den Rat lediglich blockieren, sich aber nicht gestalterisch über ihn hinwegsetzen kann, kommt der Entscheidung des Rates als des Gremiums der Vertreter der Mitgliedstaaten massgebliches Legislativgewicht zu.

Die Aufgabe, transnational sinnfälliges und annehmbares Recht zu schaffen, ist letztlich die grösste Herausforderung für Inhalt und Gestalt europäischer Rechtsakte. Dies zeigt sich namentlich auch im Regelkontext für Ratsentscheidungen. Schon seine gouvernementale Zusammensetzung fördert tendenziell diplomatisch-negotiale Kompromisse mit Abstraktheiten und Unverbindlichkeiten statt klarer Mehrheitsbeschlüsse¹²¹. Sie begünstigt Recht im *Stil der Diplomatensprache* statt im Stil der innerstaatlich vertrauten Juristensprache. «Droit diplomatique» nennt es einprägsam der Conseil d'Etat. Eine Textkontrolle durch die Juristischen Dienste der Organe kann solche diplomatischen Feinheiten nur begrenzt bereinigen. Diplomatie ist am stärksten in den Bereichen gefordert, in denen der Rat nur mit *Einstimmigkeit* beschliessen kann. So kam es etwa in der auch auf Art. 308 EGV gestützten Fusionskontrollverordnung von 1989 letztlich zu einem Grundsatzkompromiss zwischen zwei unterschiedlichen Konzepten: der puristischen Marktstrukturorientierung deutscher ordoliberaler Prägung und der industrie-

politisch orientierten französischen Ausrichtung¹²². Demgegenüber könnten Bereiche, in denen Entscheidungen des Rates mit *qualifizierter Mehrheit* möglich sind¹²³, tendenziell eine höhere Chance zu klaren Festlegungen bieten, so beispielsweise die Festsetzung eines kompromisslosen allgemeinen Werbeverbots für Tabakerzeugnisse in der ersten Tabakwerberichtlinie, die allerdings vom EuGH zu Recht wegen fehlender Kompetenzgrundlage annulliert wurde¹²⁴. Aber auch Formulierungen, die durch Mehrheitsentscheidungen angenommen werden, sind kompromissanfällig. Denn auch qualifizierte Mehrheiten müssen erhandelt und überdies klugerweise das künftige gedeihliche transnationale Zusammenwirken in der laufenden Beziehung der Mitgliedstaaten innerhalb der Union im Auge behalten werden.

2. Systemrationalitäten? Für die europäische Rechtsetzung kann es daher unter dem Gesichtspunkt zwischenstaatlich sinnfälliger und annehmbarer Regelungen keine einfache Wegweisung geben. Allerdings hat die europäische Rechtsintegration einen unsichtbaren Bündnispartner, der freilich nur bei entsprechenden politischen Rahmenbedingungen wirken kann. Er liegt in der langfristigen Entfaltung der Systemrationalität des jeweils primärrechtlich eingeschlagenen Normpfades. Ein jüngstes Beispiel bildet sogar primärrechtlich die (neofunktionale) Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts¹²⁵ im Lissabonner Reformvertrag¹²⁶. Im Sekundärrecht könnte sich im Bereich der privatrechtlichen Verbraucherschutzrichtlinien eine zwischenstaatlich sinnfällige und annehmbare innere Systembildung einstellen¹²⁷.

¹²⁰ Artt. 289 Abs.1, 294 AEUV. Dies gilt namentlich für die binnenmarktintegrative Rechtsangleichung nach Art.114 AEUV.

¹²¹ S. auch Jürgen Gündisch, a.a.O. (Fn.7), S.113.

¹²² Zur Entstehung vgl. etwa Florian Adt, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze (Hrsg.), Vertrag über die Europäische Union und Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. Kommentar, Band 2, 2003, Fusionskontrollverordnung Rdz. 5 ff.

¹²³ Z.B. namentlich bei Massnahmen der Rechtsangleichung auf der Grundlage des Art.114 AEUV.

¹²⁴ EuGH, JZ 2001, 32.

¹²⁵ Vgl. Peter-Christian Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts - Die primärrechtlichen Grundlagen, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2005, S. 11 ff.

¹²⁶ Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff, Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Lissabonner Reform, EuR Beihft 1/2009 (Der Reformvertrag von Lissabon), 105ff.; zu dieser Pfadbindung ders., Die Zukunft des europäischen Verfassungstos und Primärrechts nach der deutschen Ratspräsidentschaft, integration 2007, 223ff.; ders., Der Vertrag von Lissabon auf der Systemspur des Primärrechts, integration 2008, 123ff.; zu den davor liegenden einschlägigen Schritten der Entfaltung der primärrechtlichen Systemrationalität ders., Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts - Die primärrechtlichen Grundlagen, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, 2005, S.11 ff.

¹²⁷ Im Vorschlag der Horizontalrichtlinie Verbraucherschutz (KOM (2008) 614/4) lässt sich ein derartiges Bemühen und darin das Wirken von pfadgeleiteter Systemrationalität erkennen.

D. Zusammenfassung und Ausblick

Zusammenfassend wird ersichtlich, dass sich Gestaltung und Gestalt europäischer Rechtsetzung zwar nicht gänzlich von zeitgenössischen Herausforderungen an die nationale Rechtsetzung unterscheiden. Gleichwohl weist sie Eigenheiten auf, die feinnervig den experimentellen Weg

des historischen Novums der supranationalen europäischen Rechtsintegration widerspiegeln. Sie prägen die epochale Europäisierung des Rechts. Hierbei sollte der Richtpunkt guter funktionsadäquater kontinentaler Kodifikation nicht aus dem Blick geraten. Er ist auch in der Europäisierung ein idealtypischer konzeptioneller Mass-

stab für legislative Güte und Vermeidung unnötiger Komplexität in der Zukunft.

Allgemeine, institutionelle und finanzielle Fragen

Verordnungsvorschlag zur Europäischen Bürgerinitiative

Die *Kommission* hat am 31. März 2010 einen *Verordnungsvorschlag* betreffend die Europäische Bürgerinitiative vorgelegt. Mit der Europäischen Bürgerinitiative soll den europäischen Bürgern die Möglichkeit eingeräumt werden, neue Rechtsvorschriften direkt anzuregen. In dem vorliegenden Verordnungsvorschlag wird ausgeführt, wie viele Unterschriften («Unterstützungsbekundungen») in jedem Land gesammelt werden müssen, und es wird vorgeschlagen, dass die Kommission nach Sammlung von 300 000 Unterstützungsbekundungen aus drei Mitgliedstaaten prüft, ob die Initiative zulässig ist. Eine Initiative muss von mindestens einer Million Bürgern aus mindestens einem Drittel der Mitgliedstaaten unterstützt werden. In jedem dieser Mitgliedstaaten würde die Mindestzahl der erforderlichen Unterstützungsbekundungen berechnet, indem man die Zahl der Mitglieder dieses Mitgliedstaats im Europäischen Parlament mit einem Faktor von 750 multipliziert. Das Mindestalter derjenigen, die ihre Unterstützung bekunden, wäre das Alter, mit dem die Bürger das aktive Wahlrecht bei Wahlen zum Europäischen Parlament erwerben. Geplante Initiativen müssten in einem von der Kommission zur Verfügung gestellten Online-Register registriert werden. Die Registrierung kann verweigert werden, wenn die Initiative eindeutig gegen die grundlegenden Werte der EU gerichtet ist. Die Art und Weise, wie die Unterstützungsbekundungen zu sammeln sind, unterliegt keinen Beschränkungen; die nationalen Stellen würden jedoch

zu prüfen haben, ob die Online-Sammlungssysteme bestimmten Sicherheits- und technischen Anforderungen genügen, und diese Prüfung hat binnen drei Monaten zu erfolgen. Den Organisatoren stünde ein Jahr für die Sammlung der erforderlichen Unterstützungsbekundungen zur Verfügung. Sobald 300 000 Unterstützungsbekundungen aus drei Mitgliedstaaten gesammelt wurden, muss der Organisator die Kommission ersuchen, die Zulässigkeit der Initiative zu prüfen. Die Kommission soll dann drei Monate Zeit haben, um darüber zu befinden, ob die Initiative in ihren Befugnisbereich gehört und ob in diesem Bereich Rechtsvorschriften erlassen werden können. Wird die Initiative für zulässig erachtet, sollen der Kommission nach Überprüfung der Unterstützungsbekundungen weitere vier Monate zur Verfügung stehen, um die Initiative selbst zu untersuchen. Die Kommission hat dann darüber zu beschliessen, ob sie einen Rechtsetzungsvorschlag einbringt, die Sache z.B. mit einer Studie weiterverfolgt oder auf ein weiteres Handeln verzichtet. Die Kommission müsste ihre Gründe dann öffentlich darlegen. Die Kommission hofft, dass der Rat und das Parlament vor Ende dieses Jahres eine abschliessende Übereinkunft über die Europäische Bürgerinitiative erzielen werden, damit 2011 erste Initiativen anlaufen können.

*KOM (2010) 119 endg.
vom 31. März 2010. (TB)*

Beteiligung der Schweiz an den Bildungs- und Jugendprogrammen der EU

Seit Anfang der 1990er-Jahre nimmt die Schweiz an den Bildungs- und Jugendprogrammen der EU teil. Nach der offiziellen Teilnahme auf der Basis eines bilateralen Abkommens erfolgte die Zusammenarbeit seit 1995 projektweise und soll durch den Abschluss eines Bilateralen Abkommens ausgebaut sowie intensiviert werden. Der Bundesrat hatte im Februar 2007 das entsprechende Verhandlungsmandat erteilt; seit April 2008 sind die Verhandlungen in Gang. Am 25. Januar 2010 hat der Rat der EU nunmehr einen Beschluss angenommen, mit dem er die Unterzeichnung und vorläufige Anwendung eines Abkommens zwischen der EU und der Schweiz zur Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Beteiligung der Schweiz am EU-Programm «Jugend in Aktion» und am Aktionsprogramm im Bereich des lebenslangen Lernens (2007-2013) billigt.

*ABl. Nr. L
vom 7. April 2010, S. 7. (TB)*

Aktionsplan zur Umsetzung des «Stockholmer Programms»

Ein halbes Jahr nach der Annahme des sog. «Stockholmer Programms» im Dezember 2009 durch den Europäischen Rat hat nunmehr die *Europäische Kommission* in einer *Mitteilung* vom 20. April 2010 einen Aktionsplan zu dessen Umsetzung vorgelegt. Die insgesamt sieben Themenschwerpunkte des Dokuments sind: «Schutz der Grundrechte», «Mitspracherechte für europäische Bürger», «Stärkung des

Vertrauens in den europäischen Rechtsraum», «Gewährleistung der Sicherheit Europas», «Solidarität und Verantwortung als Richtschnur unseres Handelns», «Beitrag zu einem globalen Europa» und «von politischen Prioritäten zu Massnahmen und Ergebnissen». Ziel des Aktionsplans sei es, so die Kommission, diese Prioritäten auf europäischer und globaler Ebene in die Tat umzusetzen und sicherzustellen, dass den Bürgern die Fortschritte im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht zugutekommen. Die für die nächsten fünf Jahre geplanten konkreten Einzelmassnahmen bezüglich ■■ werden im Anhang des Dokuments aufgelistet, wobei für den weit überwiegenden Teil der Massnahmen bemerkenswerterweise die Kommission selbst zuständig ist.

Im Einzelnen erklärt sich die Kommission zur uneingeschränkten Geltung der in der Grundrechte-Charta verankerten Rechte und setzt sich für die Stärkung ihrer Verfahren ein, um ihre Achtung zu gewährleisten, wobei der Sicherung der Privatsphäre im datenschutzrechtlichen Sinn und der Grundrechte der Frauen besondere Bedeutung zukommen solle. Weiter fordert sie, die Unionsbürgerschaft solle zur konkreten Realität im Alltag der Bürger werden und strebt u.a. eine stärkere Beteiligung an den Europawahlen an. Einen besonderen Stellenwert misst die Kommission dem europäischen Rechtsraum bei und verlangt

nach Mindeststandards verbunden mit einem grösseren Verständnis für die unterschiedlichen Rechtstraditionen und -methoden. Das Ziel sei ein funktionierender europäischer Rechtsraum, innerhalb dessen der Einzelne seine Rechte überall in der Union geltend machen könne. Die Kommission verweist u.a. auf die Beispiele des grenzüberschreitenden Ehe- und Familienrechts und der Anerkennung und Vollstreckung im Ausland ergangener Urteile. Im Weiteren sei eine Strategie der inneren Sicherheit geplant, die ein koordiniertes Konzept für polizeiliche Zusammenarbeit, Grenzmanagement, justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und Zivilschutz umfassen werde. Weiterhin betont die Kommission die Wichtigkeit einer echten gemeinsamen Einwanderungs- und Asylpolitik zwischen den Mitgliedstaaten und verlangt nach einem einheitlichen Sockel an Rechten und Pflichten für legale Migranten. Abschliessend stellt die Kommission fest, dass eine wesentliche Voraussetzung für den Erfolg der obigen Ziele das gegenseitige Vertrauen innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sei und dass hierfür die Einführung gemeinsamer Mindeststandards und die Vermittlung der unterschiedlichen Rechtskulturen Voraussetzung seien.

*KOM (2010) 171 endg.
vom 20. April 2010. (WA)*

Forschungsprogramme im Bereich Kulturerbe und globale Veränderungen

Die von der *Kommission* am 26. April 2010 vorgelegte *Empfehlung* befasst sich mit der Initiative für eine gemeinsame Planung der Forschungsprogramme im Bereich Kulturerbe und globale Veränderungen. Im Dezember 2009 hatte der Rat die Notwendigkeit einer solchen gemeinsamen Programmplanung neben den Bemühungen der Mitgliedstaaten anerkannt. Auf sein Ersuchen hin hat sich nunmehr auch die Kommission an der Planung der Forschungsprogramme beteiligt. In ihrer Mitteilung fordert sie die Mitgliedstaaten auf, einen gemeinsamen strategischen Forschungsplan zu erstellen. In diesem Rahmen sind u.a. Massnahmen zum Austausch von Informationen und Ressourcen, zur Berücksichtigung der veränderten Bedürfnisse der Besucher sowie zur Schaffung von Netzwerken geplant. Auch sollen die Mitgliedstaaten eine gemeinsame Verwaltungsstruktur im Bereich des Kulturerbes schaffen und mit der Kommission zusammenarbeiten und sie regelmässig über die Fortschritte zu informieren.

*ABl. Nr. L 106
vom 28. April 2010, S. 18. (WA)*

Freier Personenverkehr

Vorschlag zur Kodifizierung der Verordnung über die Arbeitnehmerfreizügigkeit

Mit dem am 5. Mai 2010 verabschiedeten *Vorschlag der Europäischen Kommission* für eine «Verordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union» soll die «Verordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft»

(EWG) Nr. 1612/1968 kodifiziert werden. Nach der Begründung der Kommission sei letztere mehrfach und in wesentlichen Punkten geändert worden, sodass es sich aus Gründen der Übersichtlichkeit und Klarheit empfehle, sie zu kodifizieren. Dabei behält der auf der Grundlage einer vorläufigen konsolidierten Fassung der Verordnung und der sie ändernden

Rechtsakte beruhende Kodifizierungsvorschlag insbesondere den materiellen Inhalt der kodifizierten Rechtsakte vollständig bei und beschränkt sich nur darauf, sie in einem Rechtsakt zu vereinen.

KOM (2010) 204 endg. vom 5. Mai 2010. (WA)

Arbeits- und Sozialrecht

Richtlinie über den Elternurlaub

Mit der *Richtlinie 2010/18/EU* verleiht der *Rat* der zwischen den europäischen Sozialpartnern abgeschlossenen Rahmenvereinbarung über den Elternurlaub Rechtswirksamkeit. Ursprünglich stammt die jetzt vollständig revidierte Vereinbarung bereits aus dem Jahr 1995. Die Richtlinie gewährt Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern im Fall der Geburt oder Adoption eines Kindes ein individuelles Recht auf Elternurlaub zur Betreuung des Kindes bis zu einem von den Mitgliedstaaten bzw. den Sozialpartnern festzulegenden Alter des Kindes von bis zu acht Jahren. Der Elternurlaub wird für eine Dauer von mindestens vier Monaten gewährt und soll zur Förderung der Chancengleichheit und Gleichbehandlung von Männern und Frauen grundsätzlich nicht übertragbar sein. Die Voraussetzungen und die Modalitäten für die Inanspruchnahme des Elternurlaubs sind in den Mitgliedstaaten gesetzlich und/oder tarifvertraglich zu regeln. Dabei stellen die in der Vereinbarung enthaltenen Rechte nur einen Mindeststandard dar. Die Mitglied-

staaten sind frei, in ihren jeweiligen Rechtsordnungen günstigere Bestimmungen anzuwenden.

ABl. Nr. L 68 vom 18. März 2010, S. 13. (DT)

Überarbeitung der Arbeitszeitrichtlinie

2004 legte die Kommission nach umfassenden Konsultationen einen Vorschlag zur Änderung der Arbeitszeitrichtlinie 2003/88/EG vor. Im April 2009 gelangten der *Rat* und das *Parlament* zu dem Schluss, dass sie trotz zweier Lesungen und eines Vermittlungsverfahrens zu keiner Einigung über den Vorschlag finden konnten. Mit der vorliegenden *Mitteilung* hat die *Kommission* im Hinblick auf eine neuerliche Gesetzgebungsinitiative die nach Art. 154 Abs. 2 AEUV erforderliche Konsultation der Sozialpartner eingeleitet. Ein zentraler Punkt ist dabei der Umfang einer allfälligen Revidierung der Richtlinie. Die Kommission erwägt zunächst, sich auf diejenigen Aspekte der Richtlinie zu konzentrieren, die sich während der Verhandlungen in den Jahren 2004–2009 als be-

sonders problematisch erwiesen haben, und zu versuchen, Lösungen zu finden, auf die sich der Gesetzgeber einigen könnte. Mit einem solchen Vorgehen liesse sie jedoch die Gelegenheit verstreichen, die Richtlinie im Lichte des grundlegenden Wandels der Arbeitsformen, der seit ihrer ursprünglichen Konzipierung zu verzeichnen ist, und der voraussichtlichen künftigen Erfordernisse der Arbeitnehmer, Unternehmen und Verbraucher im 21. Jahrhundert einer Neubewertung zu unterziehen. Daher tendiert die Kommission zu einer umfassenden Überarbeitung der Richtlinie. Hierzu beabsichtigt die Kommission eine gründliche Auswirkungsanalyse vorzunehmen, die auch eine Prüfung der rechtlichen Umsetzung der Richtlinie in den Mitgliedstaaten und eine Untersuchung der sozialen und wirtschaftlichen Aspekte umfassen soll.

KOM (2010) 106 endg. vom 24. März 2010. (DT)

Europäisches Progress-Mikrofinanzierungsinstrument

Mit ihrem *Beschluss* Nr. 283/2010/EU vom 25. März 2010 haben das *Europäische Parlament* und der *Rat* erstmals ein europäisches Mikrofinanzierungsinstrument für Beschäftigung und soziale Eingliederung, das sog. europäische Progress-Mikrofinanzierungsinstrument, eingerichtet. Zu den Haupthindernissen für die Gründung und Entwicklung eines Kleinstunternehmens gehören die Schwierigkeiten beim Zugang zu Finanzierung, die soziale Ausgrenzung und die Unwägbarkeiten des Übergangs von der Arbeits-

losigkeit oder Sozialhilfe zu einer selbständigen Tätigkeit. Insoweit können und sollen die europäischen Mikrofinanzierungsinstrumente zur Wiedereingliederung verhelfen und die Menschen beim Erwerb der Mindestkompetenzen unterstützen, damit sie sich in einem Unternehmensprojekt engagieren können. Ferner soll ein einziges, unionsweites Instrument die Hebelwirkung internationaler Finanzinstitute ■ und verbessert damit das Angebot an Mikrofinanzierungen in allen Mitgliedstaaten verstärken.

Ziel dieses Instruments ist es, Unionsmittel bereitzustellen, um den Zugang

zur Mikrofinanzierung und ihre Verfügbarkeit für arbeitslose oder von der Arbeitslosigkeit gefährdete Personen sowie für Kleinstunternehmen zu ermöglichen. Auch soll mit dem Instrument die Chancengleichheit von Frauen und Männern aktiv gefördert werden. Der insoweit bis Ende 2013 aus dem Unionshaushalt bereitgestellte Betrag soll 100 Mio. Euro umfassen und u.a. für Bürgschaften, Eigenkapitalinstrumente, Schuldtitel etc. eingesetzt werden.

*ABl. Nr. L 87
vom 7. April 2010, S. 1. (WA)*

Wettbewerbsrecht

Neuer Rechtsrahmen für vertikale Vereinbarungen

Am 31. Mai 2010 trat die Verordnung (EG) Nr. 2790/1999 der Kommission vom 22. Dezember 1999 über die Anwendung von (Ex-)Art. 81 Abs. 3 EGV auf Gruppen von vertikalen Vereinbarungen und aufeinander abgestimmten Verhaltensweisen ausser Kraft. In Anbetracht der positiven Erfahrungen mit der Anwendung dieser Verordnung und im Hinblick auf die seit deren Erlass gesammelten Erkenntnisse erliess die *Kommission* am 20. April 2010 eine neue Gruppenfreistellungsverordnung für vertikale Vereinbarungen. Die neue *Verordnung* (EU) Nr. 330/2010 löste die alte Regelung per 1. Juni 2010 ab und gilt mit einer einjährigen Übergangsphase bis zum 31. Mai 2022. Zugleich wurden die *Leitlinien* für vertikale Beschränkungen angepasst. In diesen werden die Grundsätze dargelegt, die bei der Beurteilung vertikaler Vereinbarungen im Sinne von Art. 101 AEUV befolgt werden. Die

Neuerungen, von denen sich einige nur in den Leitlinien finden lassen, betreffen insbesondere die folgenden Bereiche:

Marktanteilsschwellen: Die Freistellung für vertikale Vereinbarungen gilt nur, wenn der Marktanteil des Anbieters und derjenige des Abnehmers jeweils nicht mehr als 30% betragen. Das heisst, dass neu weder der beteiligte Hersteller noch die beteiligten Vertriebshändler mehr als 30% am jeweiligen Markt einnehmen dürfen. Damit soll der Erfahrung gerecht werden, dass nicht nur Anbieter, sondern auch Abnehmer Marktmacht mit möglichen schädlichen Auswirkungen auf den Wettbewerb innehaben können.

Online-Vertrieb: Ausgehend davon, dass eine Freistellung grundsätzlich nur für Beschränkungen des aktiven Verkaufs in Frage kommt, gelten als passiver Verkauf das Aufrufen der Website eines Händlers und die Kontaktaufnahme mit diesem durch einen

Kunden sowie wenn sich ein Kunde automatisch vom Händler informieren lässt und sich so jeweils ein Verkauf ergibt. Nach Auffassung der EU-Kommission können Beschränkungen des passiven Verkaufs etwa vorliegen bei:

- Vereinbarungen, die verhindern, dass Kunden aus einem anderen Gebiet die Website einsehen können oder die vorsehen, dass Kunden automatisch an eine andere Website weiterzuleiten sind;
- Vereinbarungen, nach denen Internet-Transaktionen von Verbrauchern zu unterbrechen sind, sobald die Daten der Kreditkarte eine Adresse erkennen lassen, die nicht in dem einem Händler zugewiesenen Gebiet liegt;
- Vereinbarungen, die den Internetvertrieb verbieten oder den Anteil des Internet-Umsatzes am Gesamtumsatz begrenzen;
- Vereinbarungen, nach denen der Händler für Produkte, die er online weiterverkauft, einen höheren Preis

bezahlt als für Produkte, die er offline weiterverkauft (Doppelpreissysteme).

Insbesondere im Rahmen selektiver Vertriebssysteme ist es zulässig, dass der Anbieter Qualitätsanforderungen an die Verwendung des Internets zum Weiterverkauf seiner Waren stellt, wie dies auch für den Versandhandel oder die Werbe- und Verkaufsförderungsmaßnahmen im Allgemeinen gilt. Schliesslich ist festzustellen, dass die neue Gruppenfreistellungsverordnung an der Behandlung von Kernbeschränkungen – das heisst der grundsätzlichen Nichtgeltung der Gruppenfreistellung für Preisbindungen der zweiten Hand sowie für Beschränkungen des Gebiets oder der Kundengruppe, in das oder an die ein Abnehmer die Produkte weiterverkaufen darf – im Wesentlichen nichts ändert.

*ABl. Nr. L 102 vom 23. April 2010, S. 1,
ABl. Nr. C 130 vom 19. Mai 2010, S. 1.
(RH)*

Neuer Rechtsrahmen für Vereinbarungen im Versicherungssektor

Am 24. März 2010 hat die *Kommission* eine neue *Gruppenfreistellungsverordnung* (EU) Nr. 267/2010 für bestimmte Arten von Vereinbarungen im Versicherungssektor erlassen. Am 30. März 2010 hat sie zudem ihre *Mitteilung* über die Anwendung von Artikel 101 Absatz 3 AEUV auf Gruppen von Vereinbarungen, Beschlüssen und

abgestimmten Verhaltensweisen im Versicherungssektor publiziert. Die neue Gruppenfreistellungsverordnung mit Geltungsdauer bis 31. März 2017 ist am 1. April 2010 in Kraft getreten und tritt damit an die Stelle ihres Vorgängerrechtsakts aus dem Jahre 2003. In einer Übergangszeit vom 1. April 2010 bis zum 30. September 2010 gilt das Verbot des Art. 101 Abs. 1 AEUV nicht für Vereinbarungen, die am 31. März 2010 bereits in Kraft waren und die Voraussetzungen für eine Freistellung nach der Verordnung (EG) Nr. 358/2003, nicht aber für eine Freistellung nach der neuen Gruppenfreistellungsverordnung erfüllen.

Die bis vor kurzem geltende Gruppenfreistellungsverordnung sah die Freistellung von vier Arten von Vereinbarungen vor. Die neue Gruppenfreistellungsverordnung führt die Freistellung für zwei dieser vier Arten mit gewissen Änderungen weiter, nämlich für Erhebungen, Tabellen und Studien, also den Austausch von gewissen Informationen zur Risikobewertung sowie Mit-(Rück-)Versicherungsgemeinschaften. Denn zum einen verbessern die Informationen zur Risikobewertung die Kenntnis von Risiken und erleichtern die Risikobewertung, was Markteintritte erleichtern und so auch für die Verbraucher von Nutzen sein kann. Zum anderen können Versicherungsgemeinschaften erforderlich sein, wenn Unternehmen die Versicherung oder Rückversiche-

rung von Risiken anbieten wollen, für die sie ohne die Versicherungsgemeinschaft nur eine unzureichende Versicherungsdeckung gewähren könnten.

Im Unterschied zur alten Gruppenfreistellungsverordnung (EG) Nr. 358/2003 sind mit der neuen Verordnung weder die Erstellung von Mustern für allgemeine Versicherungsbedingungen noch die Prüfung und Anerkennung von Sicherheitsvorkehrungen freigestellt. Nach Ansicht der EU-Kommission sind diese beiden Abrearten zum einen nicht spezifisch für den Versicherungssektor, zum anderen können sie auch Anlass zu wettbewerbsrechtlichen Bedenken geben. Die Versicherer müssen daher für diese und andere Formen der Zusammenarbeit fortan selber prüfen, ob sie mit den EU-Wettbewerbsregeln vereinbar sind. Zu beachten ist aber, dass die EU-Kommission plant, beide der genannten Formen der Zusammenarbeit in den sich zurzeit in Überarbeitung befindlichen Horizontalleitlinien zu behandeln. Abgesehen davon können die Unternehmen für die Selbstveranlagung auf die Leitlinien zur Anwendung von Artikel 81 Absatz 3 EGV (vgl. ABl. Nr. C 101 vom 27. April 2004, S. 97) zurückgreifen.

*ABl. Nr. L 83 vom 30. März 2010, S. 1,
ABl. Nr. C 82 vom 30. März 2010, S.
20. (RH)*

Binnenmarkt und Industriepolitik

Entwicklung des Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarktes

In ihrer *Mitteilung* vom 11. März 2010 berichtet die *Kommission* über die Fortschritte bei der Verwirklichung des Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarktes. Dieser ist im vergangenen Jahr stark durch die Finanzkrise beeinflusst worden. Folgen waren einerseits vor allem ein Rückgang der Investitionen und der Nachfrage. Dieser Rückgang war im Gassektor stärker ausgeprägt als im Strombereich. Andererseits schuf die Krise auch neue Wettbewerbschancen, da an liquiden Gashandelsplätzen mehr Gas zu niedrigeren Preisen vorhanden ist. Trotzdem hat sich der Rückgang der Grosshandelsenergiepreise nach Angaben der Kommission nicht in vollem Umfang in den Endverbraucherpreisen niedergeschlagen. Insgesamt lagen die Preise im ersten Halbjahr 2009 weiter über denen der ersten Jahreshälfte 2008.

Die Arbeit der nationalen Regulierungsbehörden legt den Schwerpunkt tendenziell auf den Verbraucher, was die Einführung intelligenter Zähler als Schlüsselement intelligenter Netze im Energiebinnenmarkt einschliesst. Die Kommission begrüsst den Trend hin zur Beteiligung der Kunden am Energiebinnenmarkt. Er trage zu verbesserter Energieeffizienz und zu einer grossmasstäblichen Integration erneuerbarer Energien, zu zusätzlichen Energiedienstleistungen, mehr Markttransparenz und einem leichteren Versorgerwechsel bei. Für die Mitgliedstaaten steht weiterhin die Umsetzung des 2009 verabschiedeten dritten Energiepakets im Zentrum. Die Kommission bekundet in ihrer Mitteilung die Bereitschaft, Mitgliedstaaten hierbei zu unterstützen. Allerdings

kündigt sie gleichzeitig an, dass sie sich nicht auf die Energieregulierung beschränken will, sondern erforderlichenfalls auch von ihren wettbewerbsrechtlichen Befugnissen Gebrauch machen will.

*KOM (2010) 84 endg.
vom 11. März 2010. (DT)*

Datenschutz im Binnenmarkt-Informationssystem

Die *Europäische Kommission* hat am 22. April 2010 einen *Bericht* über den Stand des Datenschutzes im mehrsprachigen Binnenmarkt-Informationssystem (IMI) vorgelegt. Das elektronische System dient der Verbesserung der Kommunikation und der Zusammenarbeit zwischen den Verwaltungen der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Binnenmarktvorschriften und soll verschiedene praktische Hindernisse abbauen, Kosten senken und die Effizienz und Wirksamkeit der Verwaltungszusammenarbeit in Europa steigern.

In ihrem Bericht hat die Kommission die Umsetzung ihrer Empfehlung zu Datenschutzleitlinien für das Binnenmarktinformationssystem (ABl. Nr. L 100 vom 18. April 2009, S. 12–28) durch die Mitgliedstaaten und die Kommission sowie den Stand des Datenschutzes im IMI überprüft und zeigt sich mit der Sicherstellung der persönlichen Rechte und Freiheiten zufrieden. Insbesondere seien von den Mitgliedstaaten keine Datenschutzprobleme gemeldet worden. Dies untermauert die mit dem Europäischen Datenschutzbeauftragten abgestimmte schrittweise Vorgehensweise bei der Festlegung des Rechtsrahmens für das IMI. Dennoch werde die Kommission weiterhin an Verbesserungen des Sys-

tems arbeiten, insbesondere an technischen Innovationen und Verbesserungen des Datenschutzes. Im Weiteren werde die Kommission noch im Jahr 2010 prüfen, ob das IMI auf andere Bereiche des Binnenmarkts ausgeweitet werden könne und im Jahr 2011 ein Arbeitspapier darüber vorlegen.

*KOM (2010) 170 endg.
vom 22. April 2010. (WA)*

Patientensicherheit: Medizinprodukte sollen bei Eudamed eingetragen werden

Die *Europäische Kommission* hat am 19. April 2010 einen *Beschluss* verabschiedet, der alle EU-Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, ab Mai 2011 die Europäische Datenbank für Medizinprodukte (Eudamed) zu verwenden. Eudamed wird bislang nur von einigen EU-Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis genutzt. Nach EU-Recht fallen unter die Bezeichnung «Medizinprodukte» Tausende von Produktarten, die zur Diagnose, Prävention und Therapie eingesetzt werden. Sie reichen von lebenserhaltenden Geräten wie Herzschrittmachern über Implantate, komplexe Diagnosegeräte wie Röntgenapparate bis hin zu Blutdruckmessgeräten, Spritzen oder Blut- und Urintests. Auch wenn die Medizinprodukte auf dem europäischen Binnenmarkt vertrieben werden, werden die wichtigen Daten – wie Konformitätsbescheinigungen, Daten über klinische Prüfungen oder Berichte über Funktionsstörungen oder Zwischenfälle – bisher nur auf einzelstaatlicher Ebene gespeichert. Dies soll das Web-Portal Eudamed ändern und so die Marktüberwachung und damit die Patientensicherheit verstärken. Ferner

soll die Datenbank die administrativen Hürden für Hersteller von In-vitro-Diagnostika beseitigen, denn zurzeit müssen sie jeden betroffenen EU-Mitgliedstaat einzeln benachrichtigen, wenn sie entsprechende Produkte auf den Markt bringen wollen.

*ABl. Nr. L 102
vom 23. April 2010, S. 45. (WA)*

Öffentliche Konsultation zur Zukunft der Kultur- und Kreativindustrie

Die *Europäische Kommission* hat am 27. April 2010 ein *Grünbuch* zur Zukunft der Kultur und Kreativitätsindustrie (KKI) veröffentlicht, um die Quellen der Kreativität und die Wissensressourcen zu erschliessen. Gleichzeitig hat die Kommission eine bis Ende Juli angesetzte öffentliche Online-Konsultation ins Leben gerufen.

In ihrem Diskussionspapier betont die Kommission zunächst das hohe Po-

tenzial der KKI, Wachstum und Arbeitsplätze durch Innovationen zu schaffen, verweist aber auch darauf, dass die EU die richtigen Rahmenbedingungen dafür schaffen müsse, um Unternehmen mehr Spielraum zum Experimentieren zu geben und sie leichter mit Kapital und qualifizierten Köpfen zu versorgen. Insbesondere könne diese Branche nur dann zu nachhaltigem und integrativem Wachstum beitragen, wenn der Zugang zu Kapital – vor allem für Kleinunternehmen in dieser Branche – verbessert werde und verhindert werde, dass die neuen globalen Akteure wie Suchmaschinen und soziale Netzwerke «die Rolle als neue Türhüter» übernehmen.

Eine wichtige Triebkraft für die Zukunft der KKI sei auch die Entwicklung der digitalen Informations- und Kommunikationstechnik, und die Verfügbarkeit von Breitbandinfrastrukturen im städtischen und ländlichen

Raum eröffne neue Möglichkeiten, Werke zu produzieren und zu einem geringeren Preis, frei von physischen und geografischen Einschränkungen, bei einem grösseren Publikum zu vertreiben.

Die Kultur- und Kreativbranche umfasst die Sparten darstellende Kunst, angewandte Kunst, Kulturerbe, Film, Fernsehen und Radio, Musik, Verlagswesen, Videospiele, neue Medien, Architektur, Design, Modedesign und Werbung und bietet fünf Millionen Menschen in der EU Arbeitsplätze. Die KKI trage, so die Kommission, rund 2,6% zum BIP der EU bei: Dieser Wert sei höher als der vieler verarbeitender Industrien. Insbesondere wachsen die Kultur- und Kreativindustrien auch rascher als die meisten anderen Wirtschaftszweige.

*KOM (2010) 183 endg.
vom 27. April 2010. (WA)*

Wirtschafts- und Währungspolitik

Strategie Europa 2020

In ihrer *Mitteilung* «Europa 2020» erläutert die *Kommission* ihre Strategie für ein integratives und nachhaltiges Wachstum für die kommenden Jahre. Hintergrund ist die Beobachtung, dass die gegenwärtige Wirtschaftskrise beträchtliche Strukturschwächen der europäischen Wirtschaft offengelegt hat. Die neue Langzeitstrategie löst die sog. «Lissabon-Agenda für Wachstum und Beschäftigung» ab, die nach zehn Jahren ausläuft. Die mit Lissabon 1999 verfolgte Vision, die EU bis 2010 zum «wettbewerbsfähigsten und dynamischsten wissensgestützten Wirtschaftsraum der Welt» zu machen, gilt

inzwischen als verfehlt. Stattdessen schlägt die Kommission heute eine Reihe von konkreten Zielmarken auf EU-Ebene vor, die im Rahmen der nationalen Politiken umgesetzt werden sollen. Hierzu zählen insbesondere:

- Erhöhung der Beschäftigungsquote der 20–64-jährigen von derzeit 69% auf mindestens 75%;
- Investitionen in Höhe von 3% des Bruttoinlandsprodukts in Forschung und in Forschung und Entwicklung. Derzeit liegen diese Ausgabe in Europa deutlich unter 2%;
- Wiederholung der Klimaschutzziele («20-20-20-Ziele»): Verringerung der Treibhausgasemissionen um mindestens 20% gegenüber 1990

bzw. um 30%, wenn die Bedingungen dies zulassen, Erhöhung des Anteils erneuerbarer Energien an unserem Energieendverbrauch auf 20% sowie Steigerung der Energieeffizienz um 20%;

- Verringerung der Schulabbrecherquote von derzeit 15% auf 10% sowie Erhöhung des Anteils der 30–34-Jährigen mit Hochschulabschluss von 31% auf mindestens 40%;
- Verringerung der Zahl der unter den nationalen Armutsgrenzen lebenden Europäer um 25%, wodurch 20 Millionen Menschen aus der Armut befreit würden.

Sanktionen für die Nicht-Erfüllung stehen angesichts des Widerstands ver-

schiedener Mitgliedstaaten nicht zur Debatte. Die Kommission soll lediglich Verwarnungen aussprechen können. Im März 2010 befasste sich der Europäische Rat

mit dem Programm. Konkrete Massnahmen konnten dabei noch nicht verabschiedet werden. Grundsätzliche Kritik entzündete sich vor allem an den vorge-

schlagenen Bildungszielen und den Massnahmen zur Armutsbekämpfung.

*KOM (2010) 2020 endg.
vom 3. März 2010. (DT)*

Vertragsrecht

Einsetzung einer Expertengruppe für den gemeinsamen Referenzrahmen

Die *Europäische Kommission* hat mit *Beschluss* vom 26. April 2010 eine Expertengruppe für den Gemeinsamen Referenzrahmen im Bereich des europäischen Vertragsrechts eingesetzt. Auftrag der Gruppe ist es, die Kommission bei der Ausarbeitung eines Vorschlags sowohl für das Verbrau-

cher- als auch für das Handelsvertragsrecht zu unterstützen, indem sie insbesondere die Teile des Entwurfs des gemeinsamen Referenzrahmens auswählt, die unmittelbar oder mittelbar für das Vertragsrecht von Belang sind, und unter Berücksichtigung anderer einschlägiger wissenschaftlicher Untersuchungen und des bestehenden *Acquis communautaire* der Union die

ausgewählten Teile des Entwurfs neu gliedert, ändert und ergänzt. Die Gruppe setzt sich zusammen aus Experten, die in Wissenschafts- und Forschungseinrichtungen oder Hochschulen tätig sind, Angehörigen der Rechtsberufe sowie Experten, die die Bürgergesellschaft vertreten.

*ABl. Nr. L 105
vom 27. April 2010, S. 109. (DT)*

Steuerrecht

Vorübergehende Einführung von Reverse Charge für den Handel mit Emissionszertifikaten

Karussellgeschäfte sind ein bekanntes Phänomen im EU-Mehrwertsteuersystem, bei denen in der einfachsten Form ein Händler innergemeinschaftlich Güter erwirbt, diese im Mitgliedsstaat z.B. an einen Komplizen weiterveräußert, welcher diese wiederum in das EU-Ausland weiterverkauft (wo u.U. das Karussell von vorne beginnt). Während der Komplize als Erwerber des innerstaatlichen Rechtsgeschäftes die darauf angefallene Vorsteuer zurückerstattet erhält, taucht der Erstkäufer ab, ohne die korrespondierende Mehrwertsteuer zu bezahlen. Diese Betrugsmethode hat in letzter Zeit eine neue Dimension erreicht, indem mit grossen Mengen einfach und schnell elektronisch veräusserbarer Treibhausgasemissionszertifikate gehandelt wird – laut *Europol* (Kommunique vom 9. Dezember 2009) betrug

der Schaden der Mitgliedsstaaten von Mitte 2008 bis Ende 2009 mehr als fünf Milliarden Euro.

Als Reaktion hierauf hat der *Rat* am 16. März 2010 die *Änderungsrichtlinie* 2010/23/EU erlassen, die den Katalog der obligatorischen und fakultativen Vorschriften über die Verlagerung der Steuerschuldnerschaft auf den Leistungsempfänger (Reverse-Charge-Verfahren) um den Art. 199a erweitert. Den Mitgliedsstaaten wird hierdurch bis zum 30. Juni 2015 die Möglichkeit eröffnet, auch beim Handel mit CO₂-Emissionszertifikaten für einen Zeitraum von mindestens zwei Jahren in ihren nationalen Gesetzen Reverse Charge vorzusehen. Wer von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, hat einen Evaluationsbericht u.a. unter Berücksichtigung der Befolgungskosten für die Steuerpflichtigen vorzulegen.

*ABl. Nr. L 72
vom 20. März 2010, S. 1. (DR)*

Neue Beitreibungsrichtlinie

Am 16. März 2010 verabschiedete der *Rat* die *Richtlinie* 2010/24/EU über die Amtshilfe bei der Beitreibung von Forderungen in Bezug auf bestimmte Steuern, Abgaben und sonstige Massnahmen, welche zum 1. Januar 2012 die bisherige Beitreibungsrichtlinie (2008/55/EG vom 26. Mai 2008) ersetzen wird. Ziel der neuen Richtlinie ist es, die Amtshilfe bei der Durchsetzung von Abgabeforderungen auszuweiten sowie schlagkräftiger zu machen. Die totalrevidierte Richtlinie sieht ein ganzes Bündel von Massnahmen zur Beitreibung von Abgabeforderungen vor: Neben eigentlichen Beitreibungs- und Sicherungsmassnahmen sind auch die Amtshilfe bei Zustellungen und der Informationsaustausch einschliesslich der Mitwirkung von Bediensteten des ersuchenden Staates bei hoheitlichen Handlungen gegen Steuerpflichtige auf dem Gebiet des ersuchten Staates geregelt. Im Rah-

men der Erteilung von Auskünften ist auf eine Regelung zur Durchbrechung eines allfälligen nationalen Bankkundengeheimnisses hinzuweisen, darüber hinaus ist die automatische Weitergabe von Informationen über Steuererstattungen an den Ansässigkeitsstaat eines Steuerpflichtigen möglich. Die Effizienz und Effektivität soll insbesondere durch die Schaffung eines einheitlichen Vollstreckungstitels, welcher im ersuchten Staat keiner weiteren Anerkennungs- oder sonstiger Umsetzungsakte bedarf, und die Verwendung von Standardformularen sowie elektronischer Systeme gesteigert werden. Ein Rechtsschutz des Abgabenschuldners im

ersuchten Staat ist nur insoweit gegeben, als es um die Gültigkeit einer Zustellung oder die ergriffenen Vollstreckungsmassnahmen als solche geht, andernfalls wird er auf das Recht und das Verfahren des ersuchenden Staates verwiesen; eine Vollstreckung nicht rechtskräftiger Forderungen setzt dabei voraus, dass diese auch nach dem Recht des ersuchten Staates möglich ist. Fragen der Verjährung sind grundsätzlich nach dem Recht des ersuchenden Staates zu beurteilen, wobei die Richtlinie dem ersuchten Staat zugesteht, die Amtshilfe nach einer fünfjährigen relativen und zehnjährigen absoluten Verjährungsfrist zu verweigern. Die neue Beitrei-

bungsrichtlinie betrifft ausser natürlichen und juristischen Personen auch alle anderen Steuerpflichtigen wie z.B. Personenvereinigungen oder Trusts. Sie ist nun anwendbar für alle Arten von Steuern und Abgaben einschliesslich bestimmter Instrumente der EU-Landwirtschaftspolitik sowie aller Arten von abgabenrechtlichen Nebenleistungen wie Bussen, Zinsen und Gebühren, nicht jedoch für Sozialversicherungsbeiträge, für deren Festsetzung und Einziehung allerdings die nach der Richtlinie erlangten Auskünfte verwandt werden können.

*ABl. Nr. L 84
vom 31. März 2010, S. 1. (DR)*

Umweltrecht

Die Europäische Klimapolitik nach Kopenhagen

Die *Europäische Kommission* hat am 9. März 2010 eine *Mitteilung* zur Weiterentwicklung der internationalen Klimapolitik nach Kopenhagen verabschiedet und damit eine Strategie vorgelegt, die die Dynamik der globalen Bemühungen zur Bewältigung des Klimawandels erhalten soll. Die Kommission zieht in ihrer Mitteilung Bilanz über die Ergebnisse des Kopenhagener Klimagipfels und strebt für den kommenden Klimagipfel in Cancun ein umfassendes Entscheidungsbündel an, um die bestehenden Regelungslücken zu schliessen.

Ferner hätten die Verhandlungen von Kopenhagen gezeigt, dass Fort-

schritte auf UN-Ebene von der Handlungsbereitschaft der Staaten abhängen, sodass sich die Kommission nunmehr mit der Sensibilisierung von Drittländern befassen werde. Insbesondere betont die Kommission aber auch, es bedürfe zwingend eines Klimaschutzabkommens, das die Reduktionen erbringt, die erforderlich sind, um die globalen Treibhausgas-Emissionen so zu senken, dass der Anstieg der Erdtemperatur auf unter 2°C gehalten werden könne. Insoweit sei das derzeit geltende Kyoto-Protokoll nicht ausreichend und weise ernsthafte Schwachstellen auf. Unter der Überschrift «Jetzt handeln» kündigt die Kommission an, die Emissionen bis 2020 um 20% reduzieren zu wollen

und einen Streckenplan bis 2050 für den Übergang zu einem kohlenstoffarmen Wirtschaftssystem auszuarbeiten, um das Ziel einer Verringerung ihrer Emissionen um 80% bis 95% zu erreichen. Darüber hinaus setzt sich die Kommission für die Schaffung einer soliden und transparenten Rahmenregelung für die Anrechnung von Emissionen und Leistungskapazitäten sowie für die koordinierte Mobilisierung von Mitteln zur Schnellstartfinanzierung und für die Sicherung langfristiger Finanzierungsquellen ein.

*KOM (2010) 86 endg.
vom 9. März 2010. (WA)*

Justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen

Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs und der sexuellen Ausbeutung von Kindern

Die *Europäische Kommission* hat am 29. März 2010 einen *Vorschlag* für eine Richtlinie zur Bekämpfung des sexuellen Missbrauchs von Kindern sowie der Kinderpornografie verabschiedet. Gleichzeitig soll der bestehende Rahmenbeschluss 2004/68/JI aufgehoben werden. Mit ihrer Initiative reagiert die Kommission vor allem auf die aktuelle Diskussion bezüglich der Kinderpornografie im Internet. Die Kommission begründet die teilweise Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2004/68/JI u.a. damit, dass dieser nicht die jetzigen Formen des Missbrauchs und der Ausbeutung mittels neuer Informationstechnologien erfasse und keine adäquaten Massnahmen zur Verhinderung von Sexualstraftaten vorsehe. Die auf Art. 82 Abs. 2 und Art. 83 Abs. 1 AEUV basierende Richtlinie soll aus insgesamt 26 Artikeln bestehen und neue Bestimmungen zu den Teilgebiet enthalten: (1) Materielles Strafrecht im Allgemeinen, (2) Neue Straftaten mittels Informationstechnologie, (3) Strafermittlung und Einleitung von Strafverfahren, (4) Verfolgung von im Ausland begangenen Straftaten, (5) Opferschutz und (6) Prävention von Straftaten. So soll in den Mitgliedstaaten die Strafermittlung und Anklageerhebung bei Strafverfahren erleichtert werden, da es für die Opfer von Kindesmissbrauch schwierig sei, die Straftäter anzuzeigen. Ferner sollten die Bestimmungen über die gerichtliche Zuständigkeit geändert werden, um zu gewährleisten, dass Straftäter aus der Europäischen Union auch dann verfolgt werden, wenn sie die Straftat ausserhalb der Europäischen Union, insbesondere im Rahmen des so genannten Sextou-

rismus, begehen. Auch sollten die Straftäter einer Risikoabschätzung unterzogen werden, um Wiederholungstaten zu verhindern oder möglichst gering zu halten.

Um der Kinderpornografie im Internet wirksam begegnen zu können, müssen nach Ansicht der Kommission die Inhalte an der Quelle entfernt werden, und wenn dies nicht möglich sei, weil sich das Originalmaterial nicht in der EU befindet, sollten Verfahren eingeführt werden, um den Zugang vom Hoheitsgebiet der Union zu Internetseiten, die Kinderpornografie enthalten oder verbreiten, zu sperren – entweder durch die zuständigen Justiz- oder Polizeibehörden oder durch die Internetanbieter selbst.

*KOM (2010) 94 endg.
vom 29. März 2010. (WA)*

Verstärkter Kampf gegen Menschenhandel

Mit ihrem ebenfalls am 29. März 2010 vorgelegten *Vorschlag* für eine neue Richtlinie zur Verhütung und Bekämpfung von Menschenhandel und zum Opferschutz sowie zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2002/629/JI des Rates hat die *Europäische Kommission* auch erste Schritte zu einer verstärkten Bekämpfung des Menschenhandels unternommen. Insoweit sieht die vorgeschlagene Richtlinie ein integriertes ganzheitliches Vorgehen bei der Bekämpfung des Menschenhandels vor, eine rigorosere Prävention und Strafverfolgung sowie den Schutz der Rechte der Opfer. Um die EU-Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels wirksamer, sichtbarer und kohärenter zu gestalten, um die Ursachen von Menschenhandel anzugehen und die Zusammenarbeit mit Drittstaaten zu fördern, wird die Kommis-

sion in Kürze einen EU-Koordinator für die Bekämpfung des Menschenhandels benennen.

Durch den vorgeschlagenen Rechtsakt soll sichergestellt werden, dass die Täter vor Gericht gebracht werden, unabhängig von der Anzeige des Opfers und auch dann, wenn die Straftaten im Ausland begangen wurden. Ferner sollen die nationalen Strafrechtsvorschriften angeglichen und das Strafmass insgesamt erhöht werden. Den Polizei- und Justizbehörden sollen Ermittlungsinstrumente der Art, wie sie zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität eingesetzt werden, zur Verfügung gestellt werden. Den Opfern soll eine Unterkunft bereitgestellt werden; sie sollen medizinisch versorgt werden und Zeugschutz erhalten. Auch müssen die Opfer in der Lage sein, ihre Rechte in Anspruch zu nehmen, sodass sie kostenlosen Rechtsbeistand für das gesamte Verfahren und für die Beantragung einer finanziellen Entschädigung erhalten sollen.

Im Weiteren sollen Massnahmen für potenzielle Opfer sowie Aufklärungs-, Sensibilisierungs- und Schulungsmassnahmen für Beamte, die mit Opfern von Menschenhandel in Kontakt kommen, verstärkt werden. Schliesslich sollten nationale Kontrollsysteme wie nationale Berichterstatter oder gleichwertige Mechanismen eingeführt werden, um Tendenzen im Menschenhandel zu bewerten, die Ergebnisse der Massnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels zu beurteilen und den zuständigen nationalen Behörden regelmässig Bericht zu erstatten.

*KOM (2010) 95 endg.
vom 29. März 2010. (WA)*

Impressum

Zeitschrift für Europarecht/EuZ

Herausgeber

Europa Institut an der Universität Zürich
Hirschengraben 56, CH-8001 Zürich
Telefon: +41 (0)44 634 48 91, Telefax: +41 (0)44 634 43 59
E-Mail: eiz@eiz.unizh.ch
Internet: <http://www.eiz.unizh.ch>

Das Europa Institut an der Universität Zürich ist ein Dienstleistungsinstitut für Europafragen. Es wurde gegründet als ein Gemeinschaftsunternehmen der Universität Zürich, des Zürcher Anwaltsverbands, der Stiftung juristische Weiterbildung in Zürich sowie des Kantons Zürich. Präsident: Dr. Eric Honegger; Direktion: Prof. Dr. Andreas Kellerhals, Dr. Tobias Baumgartner.

Institut für deutsches und europäisches Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht an der Universität Heidelberg, Friedrich-Ebert-Platz 2, D-69117 Heidelberg
Telefon: +49 (0)6221 54-7583, Telefax: +49 (0)6221 54-7655
E-Mail: p.mueller-graff@urz.uni-heidelberg.de,
Internet: <http://www.igw.uni-heidelberg.de>

Das Institut für deutsches und europäisches Gesellschaftsrecht und Wirtschaftsrecht der Universität Heidelberg, hervorgegangen aus einem 1957 gegründeten Vorgängerinstitut, ist als wissenschaftliche Einrichtung mit Fragen der Systementwicklung des gesamten Handels-, Wirtschafts- und Europarechts befasst. Geschäftsführender Direktor: Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian Müller-Graff.

Wissenschaftlicher Beirat

Prof. Dr. Heinz-Dieter Assmann, Universität Tübingen (Bank- und Kapitalmarktrecht); Prof. Dr. Peter Behrens, Universität Hamburg (Gesellschaftsrecht); Prof. Dr. Martin Böse, Universität Bonn (Strafrecht und PJZ); Prof. Dr. Kay Hailbronner, Universität Konstanz (Freier Personenverkehr); Prof. Dr. Waltraud Hakenberg, Luxemburg (EuGH); Prof. Dr. Helmut Heiss, Universität Mannheim (Versicherungsrecht); Prof. Dr. Reto M. Hilty, Universität Zürich (Immaterialgüterrecht); Prof. Dr. Pascal Hinny, Universität Freiburg i.Ü. (Steuerecht); Prof. Dr. Bernd Holznagel, Universität Münster (Telekommunikation, Medien); Prof. Dr. Dr. Waldemar Hummer, Universität Innsbruck (Verfassungsvertrag und GASP); Prof. Dr. Andreas Kellerhals, Universität Zürich (Gemeinsame Handelspolitik); Prof. Dr. Stefan Leible, Universität Bayreuth (Verbraucherschutzrecht); Prof. Dr. Dr. h.c. Manfred Löwisch, Universität Freiburg i.Br. (Arbeits- und Sozialrecht); Prof. Dr. Dr. h.c. Peter-Christian Müller-Graff, Universität Heidelberg (Freier Warenverkehr, Binnenmarkt, Industriepolitik); Prof. Dr. Heribert Rausch, Universität Zürich (Umweltrecht); Prof. Dr. Jürgen Schwarze, Universität Freiburg i.Br. (allgemeine, institutionelle und finanzielle Fragen); Prof. Dr. Kurt Siehr, Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Hamburg (Europäisches Zivilprozessrecht); Prof. Dr. Rolf H. Weber, Universität Zürich (Niederlassungsrecht und freier Dienstleistungsverkehr); Prof. Dr. Roger Zäch, Universität Zürich (Wettbewerbsrecht)

Redaktion

Dr. iur. Dirk Trüten, LL.M. (DT)

Redaktionelle MitarbeiterInnen

Ass. jur. Wesselina Angelova (WA)
Dr. iur. Tobias Baumgartner, LL.M. (TB)
Dr. iur. Reto A. Heizmann, Rechtsanwalt (RAH)
Daniel Rentzsch, Rechtsanwalt (DR)

Abonnementspreise

Jahresabonnement Schweiz: CHF 108.00 / 275.00*; für Studierende schweizerischer Hochschulen CHF 76.00 / 169.00*
Jahresabonnement EU-Länder: € 83.00/ 200.00* (zzgl. Versandkosten).
* Diese Preise verstehen sich als Beiheft zusammen mit der SJZ Schweizerische Juristen-Zeitung.
Einzelheft CHF 18.00 / € 13.00
ISSN 1423-6931
Bestellungen nehmen die Verlage sowie alle Buchhandlungen entgegen.

Anzeigenverkauf und -beratung

Publicitas Publimag AG, Mürtchenstrasse 39, Postfach, 8010 Zürich,
Telefon: +41 (0)44 250 31 31, Telefax: +41 (0)44 250 31 32,
service.zh@publimag.ch, www.publimag.ch

Verlag

Schulthess Juristische Medien AG
Zwingliplatz 2, 8022 Zürich
Telefon: +41 (0)44 200 29 19, Telefax: +41 (0)44 200 29 08
E-Mail: zs.verlag@schulthess.com
Internet: <http://www.schulthess.com>

Erscheint 2-monatlich

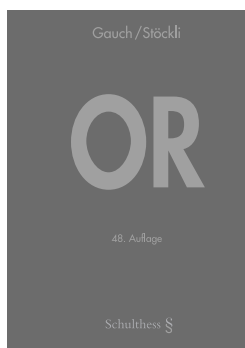
Alle Urheber- und Verlagsrechte sind vorbehalten. – Ein allfälliger Nachdruck ist nur mit Zustimmung des Autors und der Redaktion und nur mit ungekürzter Quellenangabe gestattet.



August 2010
978-3-7255-6064-6
ca. 2200 Seiten, geb.
CHF 148.00/EUR 106.00



August 2010
978-3-7255-6062-2
ca. 1050 Seiten, geb.
CHF 77.00/EUR 55.00



August 2010
978-3-7255-6063-9
ca. 1300 Seiten, geb.
CHF 77.00/EUR 55.00

Textausgaben zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch und Obligationenrecht

mit Anhängen, Querverweisen, Sachregister und Anmerkungen.
48. Auflage

Begründet von Bundesrichter Dr. Hugo Oser (1863–1930), fortgesetzt von Bundesrichter Dr. Dr. h.c. Wilhelm Schönenberger (1898–1985), herausgegeben von Professor em. Dr. Dr. h.c. Peter Gauch (Universitäten Freiburg und Luzern) und Professor Dr. Hubert Stöckli (Universität Freiburg) in Zusammenarbeit mit Daniela Gmünder Perrig, Rechtsanwältin, LL.M., St. Gallen

Die seit 1912 bewährte Textausgabe erscheint demnächst in ihrer 48. Auflage. Die neueste Auflage entspricht dem Stand der Gesetzgebung am 1. Juli 2010. Sie besteht aus je einem Teilband ZGB und OR sowie einem Gesamtband, der ZGB und OR umfasst. Sie berücksichtigt die seit der Voraufgabe eingetretenen, mannigfachen Änderungen. Schon heute enthält sie das revidierte Lugano-Übereinkommen und zahlreiche Verweise auf die neue ZPO. Zudem sind an den einschlägigen Stellen in ZGB, OR und Nebengesetzen die Änderungen, die mit dem neuen Prozessrecht einhergehen, bereits vorgemerkt.

Auch die 48. Auflage der Textausgabe bietet weit mehr als eine blosse Wiedergabe des Gesetzestextes. Dies sind einige ihrer prägenden Merkmale:

- Sie enthält viele nützliche Hinweise auf die Materialien, die sich damit ohne Umwege finden lassen.
- Die zahlreichen Querverweise im Gesetzestext und das stark detaillierte Sachregister erleichtern die Übersicht und den Zugang zu den einschlägigen Stellen.
- Informative Anmerkungen orientieren über bevorstehende Änderungen und sonstige Merkpunkte.
- In den Anhängen zum ZGB und zum OR finden sich eine Fülle einschlägiger Nebengesetze, Übereinkommen und Verordnungen. Gezielt wurden jene Texte gewählt, die man im juristischen Alltag mit Vorteil griffbereit hat.
- Bei alledem zeichnet sich die Textausgabe durch ihr kompaktes Format und eine klare Darstellung aus.

Ein unentgeltlicher Update-Service des Verlags aktualisiert die in der Neuauflage veröffentlichten Texte in kurzen Zeitabständen.

www.schulthess.com/update

Erscheint Ende August 2010

Schulthess Juristische Medien AG
Zwingliplatz 2, Postfach
CH-8022 Zürich/Switzerland
Telefon +41 44 200 29 29, Fax +41 44 200 29 28
buch@schulthess.com, www.schulthess.com

Schulthess §