

Zusammenfassung der Dissertation:

Die rechtliche Bedeutung von Protokollerklärungen zu ausgewählten Rechtsakten des sekundären Gemeinschaftsrechts

- Zugleich eine Erörterung der Transparenz gemeinschaftlicher Rechtsetzungsprozesse -

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Untersuchung der rechtlichen Bedeutung von Protokollerklärungen zum sekundären Gemeinschaftsrecht. Die Erklärungen werden von den Beteiligten der Ratssitzungen, also der Kommission, den Mitgliedstaaten und dem Rat selbst zu dessen Protokoll gegeben. Sie beziehen sich inhaltlich auf Verordnungen, Richtlinien oder Entscheidungen und werden im engen zeitlichen Kontext zu deren Verabschiedung abgegeben. Hintergrund der Abgabepaxis ist die immer noch sehr politisch und diplomatisch geprägte Verhandlungsatmosphäre der Ratssitzungen. Die Erklärungen werden typischerweise von demjenigen der Beteiligten abgegeben, der sich bei der endgültigen Fassung des Rechtsaktes inhaltlich nicht durchsetzen konnte und den anderen Beteiligten - aus welchem Grund auch immer - nochmals seine Sicht der Dinge mitteilen möchte. Von den Mitgliedstaaten werden die Erklärungen sehr häufig auch im Hinblick auf die heimische Innenpolitik abgegeben. Insbesondere in Wahlkampfzeiten erscheint es den Regierungen als sinnvoll, wenigstens eine Protokollerklärung vorweisen zu können, wenn man sich schon in der Sache nicht im nationalen Interesse durchsetzen konnte. Als diplomatisches Mittel sind die Erklärungen somit von hohem Wert für die Entscheidungsfindung auf Ratsebene.

Inhaltlich divergieren die Erklärungen sehr stark, so daß eine rechtliche Beurteilung insoweit differenzieren muß. Zumeist haben sie interpretativen Charakter, namentlich definieren bzw. konkretisieren sie häufig Tatbestandsmerkmale des zugrunde liegenden Rechtsaktes oder erläutern den Akt als solchen. Exemplarisch sei auf eine gemeinsamen Erklärung von Rat und Kommission zu Art. 11 der Richtlinie 89/552/EWG über die Ausübung der Fernsehaktivität verwiesen, in der die Problematik deutlich zutage tritt. Während Art. 11 Abs. 4 der Richtlinie von einem Abstand der Werbeblöcke von „mindestens 20 Minuten“ spricht, halten Rat und Kommission ausweislich ihrer Erklärung eine Unterbrechung von „etwas weniger als 20 Minuten“ für zulässig. In anderen Konstellationen wird die Verbindlichkeit einer Regelung durch den Wortlaut einer Protokollerklärung dahingehend relativiert, daß die jeweilige Vorgabe lediglich ein politisch wünschenswertes Ziel darstelle, während der Wortlaut des Rechtsaktes auf eine entsprechende Rechtspflicht schließen läßt. Andere Erklärungen enthalten Ermächtigungen oder Verpflichtungen der Mitgliedstaaten bzw. der Gemeinschaftsorgane zu einem bestimmten Handeln. Die Stellungnahmen einzelner Mitgliedstaaten zeichnen sich häufig dadurch aus, daß sie gegenüber der zugrunde liegenden Regelung einen Vorbehalt enthalten. Sehr häufig tritt diese Variante bei Richtlinien auf, denn hier halten die Mitgliedstaaten die Umsetzung einzelner Artikel aufgrund der eigenen Rechtslage häufig für entbehrlich und bringen diese Ansicht in einer Protokollerklärung zum Ausdruck. Die Kommission verpflichtet sich in ihren Stellungnahmen gelegentlich, bis zu einem bestimmten Zeitpunkt Fachberichte vorzulegen oder beispielsweise auf dem Gebiete des Wettbewerbs- und Kartellrechts einen Rechtsakt in bestimmter Weise auszulegen. Andere Erklärungen lassen sich als konkludenter Verzicht auf ihr Recht zur Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens verstehen.

Aufgrund dieser Praxis bergen die Protokollerklärungen unzweifelhaft ein großes Konfliktpotential. Sowohl auf gemeinschaftlicher als auch auf nationaler Ebene hat es bereits

zahlreiche Gerichtsverfahren gegeben, in denen die Erklärungen zum Gegenstand der Erörterungen wurden und in denen über ihre rechtliche Qualität Streit bestand. Die Beteiligten der Verfahren sind sehr unterschiedlich. Es sind sowohl die Gemeinschaftsorgane, die Mitgliedstaaten als auch Bürger und Unternehmen an den Prozessen beteiligt, so daß die praktische Bedeutung der aufgeworfenen Rechtsfragen nicht zu unterschätzen ist. Auch das deutsche Bundesverfassungsgericht mußte in einem Bund-Länder-Streitverfahren der Frage nachgehen, ob der Bund Länderinteresse auf Gemeinschaftsebene durch die Abgabe von Protokollerklärungen adäquat vertreten kann, was regelmäßig allenfalls dann angenommen werden kann, wenn man ihnen eine gewisse rechtliche Qualität, vielleicht sogar Bindungswirkung zusprechen muß. Das BVerfG ist auf die Bedeutung der Erklärungen wegen einer abweichenden Argumentationslinie nicht eingegangen. Der EuGH als maßgebliches Gericht hat die Frage der rechtlichen Bedeutung der Erklärungen noch nicht abschließend geklärt. Er hat sie allerdings flankierend zur Bestätigung seiner Auslegungsergebnisse herangezogen.

Zunächst ist zu fragen, mittels welcher rechtlichen Maßstäbe die Protokollerklärungen zu beurteilen sind. Obwohl sie ihrer Art nach sehr an Erklärungen des internationalen Rechts erinnern, kann das Völkerrecht aufgrund der Eigenständigkeit des Gemeinschaftsrechts nicht herangezogen werden. Auf der Grundlage des Primärrechts ist festzustellen, daß den Protokollerklärungen nicht die Qualität sekundärer Rechtsakte zukommt. Zwar ist der Katalog der Rechtsakte nach Art. 249 n.F. EGV nicht abschließend, jedoch würde durch die Abgabepaxis das vertraglich vorgeschriebene Verfahren der Rechtsetzung durch ein unzulässiges Parallelverfahren ersetzt. Ergänzend läßt sich anführen, daß der Erklärungswortlaut häufig auch diplomatisch ungenau gefaßt ist und nicht die für einen Rechtsakt erforderliche hinreichende Bestimmtheit aufweist.

Scheidet diese Charakterisierung der Protokollerklärungen zum sekundären Gemeinschaftsrecht aus, kann ihnen nur noch die Funktion von interpretativen Gesetzesmaterialien bzw. sonstigen Mitteln der rechtlichen Bindung bleiben. Für die Beantwortung der Berücksichtigungsfähigkeit der Erklärungen als Auslegungshilfe ist eine umfangreiche Prüfung erforderlich. Erklärungen, die dem Primär- und/oder Sekundärrecht widersprechen, können generell keine Berücksichtigung finden. Dieses gilt namentlich für diejenigen Protokollerklärungen, die dem zugrunde liegenden Rechtsakt inhaltlich widersprechen, etwaige Regelungslücken schließen oder Einschränkungen und Vorbehalte beinhalten. Ebenso wenig können die ermächtigenden Erklärungen Beachtung finden. Daß zudem politischen Absichtserklärungen keine rechtliche Verbindlichkeit beigemessen werden kann, liegt auf der Hand. Neben diesen inhaltlichen Kriterien ist auch die Frage der Autorenschaft relevant. Die Erklärungen werden vom Rat, der Kommission und den Mitgliedstaaten abgegeben. Von Bedeutung ist, daß es sich bei den Rechtsakten, die den Protokollerklärungen zugrunde liegen, um solche der Gemeinschaft handelt. Wenn es um die Berücksichtigung des legislativen Materials geht, so können alleine die Stellungnahmen der Gemeinschaftsorgane Beachtung finden. Den mitgliedstaatlichen Äußerungen kommt daher ausnahmslos keine rechtliche Bedeutung zu. Demgemäß kann den Erklärungen des Rates, als richtungsweisendem Rechtsetzungsorgan, grundsätzlich eine interpretative Bedeutung zukommen. Die Äußerungen der Kommission können bei der Rechtsauslegung nur ausnahmsweise berücksichtigt werden. Einer gemeinsam mit dem Rat zu Protokoll gegebenen Erklärung der Kommission kommt jedoch eine gesteigerte Bedeutung zu. Die Rolle des Europäischen Parlaments bleibt bei dieser vorläufigen Beurteilung jedoch außer Betracht, so daß aus Gründen des institutionellen Gleichgewichts eine genauere Untersuchung der Beteiligung des Parlaments im Rechtsetzungsverfahren erforderlich ist. Hier ist richtigerweise vor dem Hintergrund der unterschiedlichen

Legislativverfahren zu differenzieren. Aufgrund der exponierten Stellung des Rates im Anhörungsverfahren sind seine in diesem Kontext abgegebenen Erklärungen von besonderer Bedeutung. Da das Europäische Parlament hier nur eine nachrangige Rolle spielt, kann die Berücksichtigung von Ratserklärungen bei der Rechtsauslegung also nicht dessen institutionellen Rechte verletzen. Anders ist die Situation jedoch im Verfahren der Mitentscheidung zu beurteilen. Dort kann das Europäische Parlament einen Rechtsakt letztlich verhindern. Dem Rat steht mithin nicht die Letztentscheidungsbefugnis zu. Eine uneingeschränkte Berücksichtigung von Ratserklärungen kann hier also die Beteiligungsrechte des Parlaments verletzen. In diesem Zusammenhang muß stets eine differenzierte Prüfung der Umstände des Einzelfalls erfolgen.

Im weiteren ist zu untersuchen, welche rechtliche Bindungswirkung den Protokollerklärungen zukommen kann. Hier gilt es, zwei Konstellationen zu unterscheiden. Zum einen stellt sich die Frage, ob die Erklärungen mittels ihres Inhalts den EuGH bei der Auslegung des zugrunde liegenden Rechtsaktes binden können, indem sie ein bestimmtes Auslegungsergebnis vorgeben. Hierfür ist die Verbindlichkeit der Beurteilungskompetenz der politischen Organe für bestimmte Bereiche zu untersuchen. Zunächst muß gelten, daß der Gerichtshof grundsätzlich in seiner Rechtsauslegung frei ist. Etwas anderes kann allenfalls für diejenigen Erklärungen in Betracht kommen, mittels derer die politischen Organe die ihnen primärrechtlich eingeräumte praktische Beurteilungskompetenz nutzen. In diesen Fällen sind Konstellationen denkbar, in denen die Tätigkeit der Richter auf eine Evidenzkontrolle beschränkt bleibt. Für die Kommission kommt eine derartige Kompetenz für die abschließende Beurteilung komplexer wirtschaftlicher Sachverhalte, namentlich auf dem Gebiete des Kartellrechts, in Betracht. Die Frage der Verbindlichkeit des Erklärungsinhalts weist jedoch noch einen weiteren Aspekt auf. Insbesondere hinsichtlich der ermächtigenden und verpflichtenden Protokollerklärungen ist fraglich, ob die Beteiligten der Ratssitzungen hierdurch gebunden und damit zu einem bestimmten Handeln verpflichtet werden können. Eine derartige Bindung wird auf der Grundlage der Rechtsfigur des Vertrauensschutzes oder des europäischen Soft Law diskutiert. Die Anwendbarkeit eines europäischen Soft Law ist zu verneinen, da es sich hierbei um eine bloße Begrifflichkeit handelt, die jedoch keine neuen Beurteilungskriterien liefert. Eine Bindung ist daher allenfalls mittels des Grundsatzes des Vertrauensschutzes denkbar. Voraussetzung hierfür ist die Vereinbarkeit des Erklärungsinhaltes mit dem Primär- und Sekundärrecht. Von besonderer Relevanz ist in diesem Zusammenhang die primärrechtliche Kompetenzverteilung. Kein Autor kann sich zu einem rechtlich unmöglichen Verhalten verpflichten. Hinsichtlich des häufig diskutierten Klageverzichts der Kommission bedeutet dies, daß entsprechende Verpflichtungen rechtswidrig sind. Die Kommission verletzt durch die Abgabe derartiger Erklärungen ihren eigenen Zuständigkeitsbereich als „Hüterin der Verträge“. Liegt kein Rechtsverstoß im beschriebenen Sinne vor, so wird in den meisten Fällen die Feststellung des für die Annahme einer Selbstverpflichtung erforderlichen Bindungswillens mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein.

Wird sich die praktische Bedeutung also wesentlich auf die Funktion der Protokollerklärungen als Auslegungshilfe beschränken, so werden im Verhältnis zum Bürger Fragen der Rechtstaatlichkeit aufgeworfen. Da die Erklärungen nicht im Amtsblatt veröffentlicht werden und erst seit jüngerer Zeit der Öffentlichkeit mittels eines komplizierten Verfahrens zugänglich gemacht werden, ist zu bezweifeln, daß den Bürgern eine zumutbare Möglichkeit der Kenntnisnahme zur Verfügung steht. Im Zusammenhang mit der Transparenz des Entscheidungsprozesses und der Zugangsrechte zu Ratsdokumenten, also auch den Protokollerklärungen ergeben sich zahlreiche Schwierigkeiten. Die heutige Rechtslage ist

nur auf der Grundlage einer historischen Betrachtung der Reform der Zugangsregeln sowie eines Vergleichs der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen verständlich, da diese auch heute noch auf die Betrachtung der Gemeinschaftsebene einwirken. Für die rechtliche Beurteilung der Protokollerklärungen ergibt sich aus der mangelhaften Zugangsmöglichkeit des Bürgers die Konsequenz, daß namentlich nachteilige Erklärungen privaten Dritten schon aus rechtsstaatlichen Gründen nicht entgegengehalten werden dürfen. Die indirekte Folge dieser Beurteilung liegt darin, daß auch begünstigende Protokollerklärungen bei der Rechtsfindung unberücksichtigt bleiben müssen. Denn der Vorteil des einen Teilnehmers des Rechtsverkehrs ist regelmäßig der Nachteil eines anderen. Eine sachgerechte Differenzierung aufgrund von justitiablen Kriterien ist nicht möglich. Im Detail ist hinsichtlich der im Abgabezeitpunkt der Erklärung geltenden Rechtslage der Zugangsregelung zu differenzieren. Aus Gründen der Einheitlichkeit des Rechts dürfen die hiernach nicht zu berücksichtigende Erklärungen auch auf der Ebene der Beteiligten der Ratssitzungen, denen sie bekannt sind, keine rechtliche Relevanz haben, da es anderenfalls zu Lasten der Rechtssicherheit zu einer unterschiedlichen Rechtsauslegung käme. Das Ergebnis der Auslegung eines entscheidungserheblichen Rechtsaktes wäre sonst faktisch abhängig von der Person der Beteiligten (Gemeinschaftsorgan/Mitgliedstaat bzw. Bürger). Nach allem können die Erklärungen also nur in wenigen Ausnahmefällen und bei Erfüllung eines umfangreichen Voraussetzungskatalogs eine rechtlichen Berücksichtigungsfähigkeit erlangen.

Die Erklärungen zum Primärrecht sind grundsätzlich ähnlich zu beurteilen wie die Protokollerklärungen zum sekundären Gemeinschaftsrecht. Auch sie können bei inhaltlicher Vereinbarkeit mit dem zugrunde liegenden Vertrag bei dessen Auslegung berücksichtigt werden. Unterschiede ergeben sich jedoch hinsichtlich der Autorenschaft. So kommt beispielsweise den Erklärungen der Kommission keine Bedeutung zu, da sie im Verfahren des Vertragsabschlusses nur eine untergeordnete Rolle spielt.