

Der Beitritt Großbritanniens zu den Europäischen Gemeinschaften

Änderungen im Recht Großbritanniens*)

I. Geschichte

II. Rechtsprobleme

A. Verfassungsrecht

1. Der Grundsatz der Parlamentsouveränität
2. Der Acquis Communautaire
3. Die gerichtliche Prüfung des innerstaatlichen Rechts auf Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht
4. Das Recht des Parlaments, Akte der Exekutive zu überprüfen
 - a) Das Verordnungsprüfungsrecht
 - b) Die Transformation von Staatsverträgen
5. Die Vertretung nach außen
 - a) Pro futuro
 - b) Pro præterito
6. Die Frage der Ministerverantwortlichkeit
7. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und das britische Präzedenzsystem
 - a) Das britische Präzedenzsystem
 - b) Die Vorabentscheidungen gemäß Art. 177 EWGV
8. Nordirland
9. Die britischen Inseln

B. Gesetzesrecht

1. Zollrecht
2. Agrarrecht
3. Niederlassung und Arbeitnahme
4. Kapitalverkehr
5. Staatliche Beihilfen
6. Steuerrecht
7. Sonstiges

III. Schluß

*) Abkürzungen: Abl. = Amtsblatt; BeitrA. = Akte über die Beitrittsbedingungen und die Anpassungen der Verträge, Abl. L 73/14 vom 27. 3. 1972; C.M.L.Rev. = Common Market Law Review; EAG = Europäische Atomgemeinschaft; ECA = European Communities Act 1972, c. 68; EFTA = European Free Trade Association; EGKS = Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl; EuGH = Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften; EWG = Europäische Wirtschaftsgemeinschaft; I.C.L.Q. = International and Comparative Law Quarterly; L.Q.R. = Law Quarterly Review; M.L.R. = The Modern Law Review; V = Vertrag; WEU = Westeuropäische Union.

I. Geschichte

Als am 22. Januar 1972 in Brüssel Vertreter der zehn beteiligten Staaten die Schlußakte der Beitrittsverhandlungskonferenz unterzeichneten, ging für Großbritannien ein beinahe 20jähriges Bemühen um ein akzeptables Verhältnis zum Europa der Sechs zu Ende. Die ausdrückliche Trennung Großbritanniens von »Resteuropa« nahm 1950 in den Verhandlungen zur Gründung der EGKS ihren Anfang. Die britische Regierung stand dem Schuman-Plan¹⁾ ablehnend gegenüber. Da der britische Alternativentwurf²⁾ in der zweiten Session der Beratenden Versammlung des Europarates abgelehnt wurde, entsandte Großbritannien keine Vertreter zu den Verhandlungen über die Gründung der EGKS.

Der EGKS-Vertrag trat mit der Hinterlegung der letzten Ratifikationsurkunde am 23. Juli 1952 in Kraft. Bereits zu Beginn desselben Jahres begann man in Großbritannien von einer politischen Fehlentscheidung zu sprechen, und am 5. Februar 1952 kündigte der neue Außenminister Eden an: "It is our intention to establish a permanent delegation to the High Authority, constituted under the Schuman-Plan"³⁾.

Diese Delegation nahm ihre Tätigkeit am 22. August 1952 auf. Vertreter Großbritanniens und der Hohen Behörde traten in einem Joint Committee zusammen, das zum ersten Mal am 7. November 1952 tagte⁴⁾.

Die ersten konkreten Assoziationsvorschläge wurden vom Präsident der Hohen Behörde, Jean Monnet, in einem Brief vom 24. Dezember 1953 an den Leiter der britischen Delegation, Sir Cecil Weir, formuliert⁵⁾. Durch Note vom 29. April 1954 lud die britische Regierung Monnet zu Assoziationsverhandlungen nach London ein⁶⁾, die ihren Abschluß in der Unterzeichnung des Assoziationsabkommens vom 21. Dezember 1954⁷⁾ fanden⁸⁾. Das Abkommen wurde am 21. Februar 1955 vom House of Commons einstimmig angenommen.

Am 9. Juli 1955 hielt die Regierungskonferenz unter der Leitung des belgischen Außenministers Spaak in Brüssel ihre erste Sitzung ab. Die Benelux-

¹⁾ 9. 5. 1950; Documentation française Nr. 1339, 13. 6. 1950; abgedruckt ZaöRV Bd. 13 (1950/51), S. 651 ff. Vgl. dazu Mosler, Der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, ZaöRV Bd. 14 (1951/52), S. 8 ff.

²⁾ Eingbracht von Boothby und Genossen am 8. 8. 1950, Doc. 25, S. 719 ff.

³⁾ Cmnd. 7970/1950; deutsch in: Europa-Archiv 1950, S. 3167 ff.

⁴⁾ Keesings Archiv der Gegenwart 1952, S. 3754.

⁵⁾ Cmnd. 830/1954.

⁶⁾ *Ibid.*

⁷⁾ Treaty Series Nr. 51 (1956), Cmnd. 13; deutsch in: Europa-Archiv 1955, S. 7379.

⁸⁾ Vorgesehen wurden ein ständiger Assoziierungsrat und Sondersitzungen des Ministerrats mit britischer Beteiligung.

Staaten hatten den Sechs ein Memorandum⁹⁾ vorgelegt, das zur Grundlage der Beschlüsse von Messina¹⁰⁾ wurde. Der niederländische Außenminister Beyen war nach London entsandt worden, um die Möglichkeit britischer Mitarbeit bei den Verhandlungen für einen gemeinsamen Markt und eine gemeinsame Atomorganisation zu erforschen. Der britische Außenminister McMillan sagte die Mitarbeit an der Spaak-Kommission zu¹¹⁾.

Von Anfang an war klar, daß Großbritannien nur an einer Freihandelszone, nicht aber an einer Zollunion interessiert war, und so weit wie möglich die OEEC (Organization for European Economic Cooperation) aufwerten wollte. Mit diesen Vorstellungen stießen die britischen Vertreter aber auf wenig Interesse, und so wurde die britische Delegation im November 1955 aus der Spaak-Kommission zurückberufen. Bereits im Februar 1956 suchte man in London wieder Möglichkeiten einer Assoziation mit Euratom¹²⁾. Für eine Beteiligung an den weiteren Verfahrensschritten bis zur Unterzeichnung der römischen Verträge war es aber zu spät; Großbritannien blieb bis auf weiteres außerhalb des Blickfeldes des Europa der Sechs. So konnte es sich seinem eigenen Ideal widmen: Vorzugszölle im Commonwealth und Freihandelszone in Europa.

Der Brückenschlag zur EWG gelang auch während der folgenden Jahre nicht. Nach langwierigen Verhandlungen paraphierten die Vertreter der EFTA-Länder am 20. November 1959 das Stockholmer Abkommen¹³⁾ und schufen damit ein zweites »Klein-Europa«¹⁴⁾¹⁵⁾.

Im Sommer 1960 begann die allgemeine Stimmung in Großbritannien umzuschlagen. Die Presse bestürmte die Regierung, ein engeres Verhältnis, eventuell auch unter supranationaler Bindung, zur EWG anzustreben. Und tatsächlich hatte sich die Situation Großbritanniens geändert: Im Gegensatz zu den EWG-Ländern erreichte das Zahlungsbilanzdefizit Rekordhöhen, stagnierte die Produktion und befand sich die Landeswährung in einer bedenklichen Krise. Die Beziehungen zu den Vereinigten Staaten verschlechterten sich, das Commonwealth wurde durch die Krise um Südafrika stark

⁹⁾ Englisch und französisch: Landmarks in European Unity, Hrsg. Patijn (Leyden 1970), S. 92 ff.

¹⁰⁾ Cmnd. 9525/1955.

¹¹⁾ *Ibid.*; Handelsblatt vom 6. 7. 1955.

¹²⁾ In diesem Sinn soll der britische Außenminister Sir Gladwyn Jebb die französische Regierung informiert haben: New York Herald Tribune (Pariser Ausgabe) vom 12. 2. 1956. Vgl. aber auch die entschieden ablehnende Haltung des Staatssekretärs im Außenministerium Nutting gegenüber der EAG in einer parlamentarischen Anfragebeantwortung am 13. 6. 1956, Hansard H. C. Deb. Bd. 554, Sp. 559.

¹³⁾ Treaty Series Nr. 30 (1960), Cmnd. 1026.

¹⁴⁾ Cmnd. 823/1959.

¹⁵⁾ Cmnd. 906/1959.

erschüttert. Das britische Wasserstoffbombenprogramm erwies sich als zu kostspielig, so daß Großbritannien — kurz nach der Suez-Krise — zum ersten Mal feststellte, daß es sich im Ernstfall nicht mehr selbständig verteidigen können würde.

Am 27. Februar 1961 erklärte der Leiter der Europa-Delegation, Lord-siegelbewahrer Heath, vor dem Ministerrat der WEU, daß Großbritannien an einem Beitritt interessiert sei, und erläuterte bald darauf seine Pläne vor dem Unterhaus¹⁶⁾. Premier MacMillan besuchte Kennedy, britische Minister warben bei den Premiers der Commonwealth-Länder um Verständnis¹⁷⁾ und koordinierten ihre Pläne mit denen der anderen EFTA-Staaten¹⁸⁾. Am 31. Juli, also kurz nach der relativ unnachgiebigen Bonner Erklärung der Sechs¹⁹⁾, gab Premier MacMillan dem Unterhaus den Entschluß seiner Regierung bekannt, sich um Großbritanniens Mitgliedschaft bei der EWG zu bemühen²⁰⁾. Das Parlament erteilte seine Zustimmung und am 10. August folgte der formelle Antrag an den Ministerrat der EWG. Nach einer Vorkonferenz am 10. Oktober 1961 in Paris wurden die Verhandlungen am 8. November in Brüssel aufgenommen. Am 2. März 1962 wurde der Aufnahmeantrag auch auf EGKS und EAG ausgedehnt. Die Verhandlungen brachten nur Teilerfolge²¹⁾. Großbritannien litt zweifellos an den inneren Zerwürfnissen innerhalb der Sechs über die Frage einer politischen Union²²⁾, obwohl es bereit gewesen wäre, auch daran mitzuarbeiten²³⁾.

Unterdessen verlor die britische Regierung auf der Premierministerkonferenz im September 1962 das Rückhalt bietende Verständnis der Commonwealthmitglieder²⁴⁾. Eine Meinungsumfrage im Dezember ergab, daß die Mehrheit der Briten am Beitritt nicht mehr interessiert waren. Für die allgemeinen innenpolitischen Schwierigkeiten fand die Regierungspartei — vor allem in Frankreich — kein Verständnis.

Im Gefolge der Pressekonferenz General de Gaulles vom 14. Januar 1963²⁵⁾, aus der klar wurde, daß er Großbritannien vor allem das Nassauer

¹⁶⁾ Hansard H. C. Deb., 17. 5. 1961, Bd. 640, Sp. 1398.

¹⁷⁾ Cmnd. 1449/1961.

¹⁸⁾ Abschließend: EFTA-Bulletin, Juli 1961, S. 8 (»Londoner Abkommen«).

¹⁹⁾ EWG-Bulletin, Nr. 7–8 (1961), S. 35.

²⁰⁾ Hansard H. C. Deb., 31. 7. 1961, Bd. 645, Sp. 928–931.

²¹⁾ Cmnd. 1805/1961, 1882/1962, 1910/1962.

²²⁾ Bonner Erklärung (Anm. 19); französischer Entwurf: abgedruckt in: Political and Economic Planning (PEP), The Negotiations on Political Union Bd. 28 (London 1962), S. 321 ff.

²³⁾ Cmnd. 1720/1961.

²⁴⁾ Das Schlußcommuniqué ist allerdings nichtssagend, Times vom 20. 9. 1962.

²⁵⁾ Abgedruckt in: Le Monde vom 16. 1. 1963, S. 2 f.

Polaris-Abkommen mit den Vereinigten Staaten übernahm, wurden die Beitrittsverhandlungen schließlich abgebrochen.

Dennoch blieben Kontakte im Rahmen der Kennedy-Runde, der Westeuropäischen Union und des Europarates offen. Nach mehreren Gesprächen mit den Regierungschefs der Sechs konnte Premierminister Wilson am 2. Mai 1967 dem House of Commons den Regierungsbeschluss bekanntgeben, einen neuen Beitrittsantrag zu stellen²⁶⁾. Die Unterhausabstimmung brachte eine überwältigende Mehrheit, obwohl sich in einer Volksbefragung des Daily Telegraph am 18. Mai eine Mehrheit der Briten gegen den Beitritt aussprach.

Die Sachdiskussion wurde erneut vorbereitet²⁷⁾, Außenminister Brown eröffnete vor dem WEU-Rat die britischen Verhandlungsziele²⁸⁾. Wieder scheiterte Großbritannien am französischen Veto im Ministerrat: Englands Wirtschaft sei nicht europareif. Die folgenden 18 Monate waren gekennzeichnet durch eine Vielzahl ministerieller Treffen, Erklärungen und Pläne²⁹⁾. Eine Änderung der politischen Situation konnte sich zwangsläufig erst mit dem Rücktritt de Gaulles am 28. April 1969 ergeben. Für die Außenministertreffen vom 2. Oktober, 1. November und 1./2. Dezember hatte die Kommission bereits einen neuen Bericht vorbereitet³⁰⁾, der aber in wesentlichen Punkten an der Stellungnahme aus dem Jahre 1967³¹⁾ nichts änderte. Am Gipfel in Den Haag wurden die letzten Schwierigkeiten beseitigt, im Schlusscommuniqué erklärten sich die Sechs zur Aufnahme von Beitrittsverhandlungen bereit³²⁾. In weiteren Ministertreffen konnten sich die Sechs auf eine gemeinsame Verhandlungsposition einigen. Am 30. Juni 1970 wurden die Verhandlungen in Luxemburg wieder aufgenommen³³⁾.

In 19 Monaten wurden 13 Ministertagungen und 38 Tagungen der Ministerstellvertreter abgehalten³⁴⁾. Am 19. Januar 1972 ergingen endlich die positive Stellungnahme der Kommission³⁵⁾ und am 22. Januar die beiden

²⁶⁾ Cmnd. 3269/1967; der Antrag wurde am 10. 5. 1962 den drei Gemeinschaften übergeben.

²⁷⁾ Cmnd. 3274/1967 und 3301/1967.

²⁸⁾ Cmnd. 3345/1967.

²⁹⁾ Zu dieser Periode vgl. Notes et Etudes Documentaires Nr. 3882–3883 sowie Revue française de science politique 1968, S. 861 ff.

³⁰⁾ Sonderbeilage zum Bulletin 9–10/1969.

³¹⁾ Sonderbeilage zum Bulletin 11/1967.

³²⁾ Abgedruckt in: Britain and the European Communities, Central Office of Information Reference Pamphlet 99, HMSO 1971, S. 26 ff.

³³⁾ *Ibid.*, S. 29 ff.

³⁴⁾ Vgl. dazu Die erweiterte Gemeinschaft, Sonderbeilage zum Bulletin der Europäischen Gemeinschaften; Inside-Information bietet Nass, Englands Aufbruch nach Europa, Europäische Schriften Bd. 28 (Bonn 1971); C.M.L. Rev. Bd. 8 (1971), S. 232 ff.

³⁵⁾ Die erweiterte Gemeinschaft, a.a.O., S. 67 f.; Abl. vom 27. 3. 1972, L 73/3.

Beschlüsse des Rates betreffend die Aufnahme des Königreiches in die EGKS³⁶⁾. Die Schlußakte der Verhandlungskonferenz wurde am 22. Januar 1972 im Palais d'Egmont in Brüssel feierlich unterzeichnet.

Die beiden Häuser des britischen Parlaments hatten den Beitritt bereits am 28. Oktober 1971 mit großen Mehrheiten gutgeheißen. Am 25. Januar 1972 brachte die Regierung den Entwurf eines Rechtsanpassungsgesetzes (European Communities Bill) ein, um den Normen des Gemeinschaftsrechts auch innerstaatliche Anwendbarkeit zu verschaffen. Seit dem 14. Februar (Davignon Komitee) nehmen britische Vertreter an Sitzungen von Gemeinschaftsorganen teil.

II. Rechtsprobleme

Im Jahre 1962 begann die britische Rechtslehre³⁷⁾ sich mit den Problemen zu beschäftigen, die sich in Rechtstheorie und Rechtspraxis aus dem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften ergeben würden. Die Zahl der untersuchten Probleme wurde durch einige ausgezeichnete Untersuchungen in neuerer Zeit³⁸⁾ wesentlich erweitert.

In der Zwischenzeit wurde sowohl der Akzessionsvertrag unterzeichnet als auch der European Communities Act erlassen, und es erscheint zweckmäßig, einen ersten vorläufigen Überblick über den Stand der innerstaatlichen Rechtsanpassung in Großbritannien zu geben, wie sie durch den EWG-Beitritt ausgelöst wurde.

A. Verfassungsrecht

Das britische Verfassungsrecht weist eine Vielzahl von Besonderheiten auf, von denen die Tatsache, daß es sich um eine fast ausschließlich ungeschriebene Verfassung handelt, die hervorstechendste ist. Von diesen Besonderheiten bleiben aber die meisten vom EWG-Beitritt unberührt. Dies deshalb, weil es sich beim Gemeinschaftsrecht fast ausschließlich um Wirtschaftsverwaltungsrecht handelt, das in Großbritannien selbst wiederum gesetzlich geregelt ist und somit keine Änderungsproblematik aufwirft. In einigen wenigen Ausnahmen werden aber rechtstechnische Fragen berührt, kollidieren Struktur-Prinzipien. Diese Fälle werden im folgenden behandelt.

³⁶⁾ *Ibid.*, S. 4 und 12f.

³⁷⁾ D. G. Valentine, *Community Law and English Law*, *Journal of Common Market Studies* Bd. 1 (1962/63), S. 180 ff.; Thompson-Marsh, *The United Kingdom and the Treaty of Rome*, *I.C.L.Q.* Bd. 11 (1962), S. 73 ff.; P. B. Keenan, *Some Legal Consequences of Britain's Entry into the European Common Market*, *Public Law* 1962, S. 327 ff.; A. L. Goodhart, *The Common Market and English Law*, *Address to the International Faculty of Comparative Law (Luxemburg 1962)*.

³⁸⁾ J. D. B. Mitchell, *What do you want to be inscrutable for*, *Marcia?*, *C.M.L. Rev.*

1. Der Grundsatz der Parlamentssouveränität

Dieser Grundsatz ist der Kern des britischen Verfassungsverständnisses und war der umstrittenste Punkt in den Ratifikationsdebatten des Unterhauses. Es ist daher erforderlich, dieses Problem etwas breiter darzustellen.

Die Doktrin stammt aus der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts und stellt eine Reaktion des erstarkenden Bürgertums gegen das seinen Interessen – besonders auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts – nicht entsprechende *common law* dar, dem es den »bürgerlichen« Gesetzgeber gegenüberstellte und überordnete. Der Grundsatz der Sovereignty of Parliament erhielt zur Zeit des Höhepunkts seiner Entwicklung durch Dicey³⁹⁾ folgende Umschreibung: Das britische Parlament ist das höchste Organ in der Hierarchie der Normsetzungsorgane, die von ihm erlassenen Gesetze sind unüberprüfbar und brechen jedes andere Recht, sei es das *common law*, sei es auf Grund der Kronprärogative erlassenes Recht, sei es Staatsvertragsrecht⁴⁰⁾.

Bereits Dicey hatte mit diesem Verfassungsprinzip (zu dem das ehemals politische Prinzip geworden war) einen rechtslogischen Grundsatz vermengt: Zwischen kollidierenden Normen ein und desselben Rechtssetzungsorgans herrscht der Grundsatz *lex posterior derogat legi priori*. Das jeweils tagende Parlament vermag seinen Nachfolger nicht rechtswirksam zu binden.

Zur Zeit der beginnenden Unabhängigkeitsbestrebungen innerhalb des Commonwealth wurde ein viertes Begriffselement eingeführt: die staatliche Souveränität als Unabhängigkeit nach außen. Die Gesetzgebungsbefugnis des Londoner Parlaments überdacht gleichsam die Jurisdiktionen aller einzelnen Mitgliedstaaten des Commonwealth; insofern sei das Londoner Parlament das einzig souveräne⁴¹⁾.

Bd. 5 (1967/68), S. 112 ff.; A. Martin, *The Accession of the United Kingdom to the European Communities*, C.M.L. Rev. Bd. 6 (1968/69), S. 7 ff.; N. M. Hunnings, *Constitutional Implications of Joining the Common Market*, *ibid.*, S. 50 ff.; J. D. B. Mitchell, *British Law and British Membership*, *Europarecht* Bd. 6 (1971), S. 97 ff.; S. A. de Smith, *The Constitution and the Common Market*, M.L.R. Bd. 34 (1971), S. 597 ff.; Lord Diplock, *The Common Market and the Common Law*, *The Law Teacher* Bd. 6 (1972), S. 3 ff.; H. W. R. Wade, *Sovereignty and the European Communities*, L.Q.R. Bd. 88 (1972), S. 1 ff.; ders., *The Judges' Dilemma*, *The Times* vom 18. 4. 1972, S. 14.

³⁹⁾ *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 1885 in 1. Auflage erschienen; die 10. Auflage brachte E. C. S. Wade wieder in einer ausgezeichneten Einleitung in Beziehung zur modernen Verfassungsrechtslage.

⁴⁰⁾ Die modernste kritische Darstellung dieser umstrittenen Doktrin findet sich bei S. A. de Smith, *Constitutional and Administrative Law* (Penguin 1971), S. 73 ff.

⁴¹⁾ Siehe dazu O. Hood Phillips, *Constitutional and Administrative Law* (4. Aufl. London 1967), S. 66 ff. und 785 ff.

Die Bedeutungskomplexität des Begriffs der Parlamentsouveränität verwirrt und erschwert die Diskussion in der heutigen britischen Rechtsliteratur. Völkerrechtliche und staatsrechtliche, rechtstheoretische und politische Argumente werden kritiklos nebeneinander verwendet.

Das Gemeinschaftsrecht wird vom Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als autonome Rechtsordnung angesehen, deren Normen mitunter innerstaatlich unmittelbar anwendbar sind und dem nationalen Recht vorgehen. Die Übernahme dieses Rechtsverständnisses schien den Briten nur unter Aufgabe der Staatsfundamentalnorm des britischen Verfassungsrechts möglich. Das Weißbuch der Regierung aus 1967⁴²⁾ hatte bereits betont, "Parliament would have to refrain from passing fresh legislation inconsistent with that⁴³⁾ law as for the time being in force". Gerade dieser Fall wirft aber nur selten ernste Fragen auf. Britische Autoren warfen dem Weißbuch vor, daß es nichts über den unvergleichlich problematischeren Fall unbeabsichtigter Normenkollisionen aussage.

Somit handelt es sich letzten Endes um die Frage, ob es rechtstechnisch überhaupt möglich sei, die vom Gemeinschaftsrecht vindizierte innerstaatliche Höherrangigkeit und Unverletzlichkeit durch nationale Instanzen zu garantieren. Mangels geschriebenen Verfassungsrechts ist eine dem Art. 66 der niederländischen Verfassung oder Art. 55 der französischen Verfassung⁴⁴⁾ vergleichbare Bestimmung in Großbritannien undenkbar⁴⁵⁾.

Mitchell wies darauf hin, daß der kraft des Statute of Westminster und der darauf folgenden Unabhängigkeitsgesetze bereits bestehenden territorialen Beschränkung der Parlamentsouveränität ohne weiteres auch eine sachliche folgen könne. Doch wird gerade seine Prämisse, die der territorialen Beschränkung, in Großbritannien von der herrschenden Lehre abgelehnt.

Martin⁴⁶⁾ schlug vor, die Höherrangigkeit und damit die Unverletzlichkeit des Gemeinschaftsrechts durch Constitutional Convention zu begründen. Diese Conventions sind aber nur politisch, nicht auch rechtlich ver-

⁴²⁾ Cmnd. 3301/1967, Rz. 23.

⁴³⁾ *Scil.* das der Gemeinschaften.

⁴⁴⁾ Vgl. für Belgien auch jüngst das Urteil des Kassationsgerichtshofs im Fall *Etat belge c. S. A. «Fromagerie Franco-Suisse Le Ski»*, siehe dazu Bleckmann oben S. 516.

⁴⁵⁾ Andererseits bedarf es dafür keiner Ermächtigungsnorm zur Delegierung von Hoheitsbefugnissen: Art. 25 *bis* belgische Verfassung, Art. 24 GG, § 20 dänische Verfassung, Art. 49 *bis* luxemburgische Verfassung, Art. 67 niederländische Verfassung, oder zu ihrer Beschränkung: Abs. 15 der Präambel der französischen Verfassung, Art. 11 italienische Verfassung; vgl. Hunnings, a.a.O. (Anm. 38), S. 57.

⁴⁶⁾ A.a.O. (Anm. 38).

bindlich⁴⁷⁾. Seine Lösung geht insoweit nicht über den Regierungsvorschlag hinaus.

Ein praktikables Ergebnis kann sich nur aus einem adäquaten Verständnis des Verhältnisses der beiden Rechtsordnungen und einer dementsprechenden Praxis der Interpretation und Kollisionsbereinigung ergeben. Es handelt sich um zwei voneinander getrennte eigenständige Rechtsordnungen. Aus diesem Grund können ihre einzelnen Normen — selbst bei Identität von Regelungsgegenstand und Geltungsbereich — einander ebensowenig derogieren, wie etwa englische und französische.

Der normanwendende Richter, der einander sachlich kollidierende Normen der beiden Rechtsordnungen vor sich hat, muß sich im Interpretationsprozeß zuerst nach dem Selbstverständnis der beiden Rechtsordnungen fragen. Wenn sich in diesem Fall zum erkennbaren Selbstverständnis des Gemeinschaftsrechts als vorherrschend das erkennbare Selbstverständnis der nationalen Norm als subsidiär gesellt, darf der britische Richter nicht mehr von einem nur durch Derogation zu lösenden Widerspruch ausgehen.

Es oblag dem britischen Gesetzgeber also letztlich nicht, eine Hierarchie zwischen den beiden Rechtsordnungen zu etablieren, er mußte dem Rechtsanwender lediglich in eindeutiger Weise das sachlich beschränkte Zurücktreten des nationalen Rechts im Anwendungsfall erkennbar machen.

Mehrere Autoren warfen dem Regierungsentwurf vor, er sei in dieser Hinsicht sehr undeutlich geraten. H. W. R. Wades⁴⁸⁾ Kritik ging insofern etwas weit, als er für jedes einzelne zukünftige Gesetz eine eigene »EWG-Klausel« forderte, aus der die Unterordnung unmißverständlich hervorgehe. § 2 Abs. 1, die zentrale Bestimmung der Ende Januar 1972 eingebrachten European Communities Bill⁴⁹⁾, enthielt folgendes:

“All such rights, powers, *liabilities*, *obligations* and restrictions from time to time created or arising by or under the Treaties, and all such remedies and procedures from time to time provided for by or under the Treaties, as in accordance with the Treaties are without further enactment to be given legal effect or used in the United Kingdom shall be recognised and available in law,

⁴⁷⁾ Der kleinste gemeinsame Nenner, auf den man die noch nicht abgeschlossene britische Diskussion bringen könnte, ist der, daß Conventions rechtliche Wirkungen auslösen, ohne aber Normqualität zu besitzen. Einen guten Überblick über viele geäußerte Bedenken bietet de Smith, a.a.O. (Anm. 40), S. 47 ff.

⁴⁸⁾ The Times vom 18. 4. 1972, S. 14; vgl. auch seinen früheren Vorschlag einer jährlichen Unterwerfungsklausel in L.Q.R. Bd. 88 (1972), S. 1 ff.; ähnlich Hunnings, a.a.O. (Anm. 38), S. 60; Lord Diplock, a.a.O. (Anm. 38), S. 8, und F. A. Trindade, Parliamentary Sovereignty and the Primacy of European Community Law, M.L.R. Bd. 35 (1972), S. 379.

⁴⁹⁾ House of Commons (25. 1. 1972) Bill 68, 45/2.

and be enforced, allowed and followed accordingly; and the expression 'enforceable Community right' and similar expressions shall be read as referring to one to which this subsection applies"⁵⁰⁾.

Diese Bestimmung erfüllt in der Tat nicht das im Vorhergehenden geforderte Minimum an Unterordnung. Ihr Inhalt regelt bei genauerer Betrachtung in tautologischer Form die unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts, spricht aber an keiner Stelle davon, daß der Rechtsanwender im Falle der unmittelbaren Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts das nationale Recht als subsidiär zu betrachten habe.

Eine genetische Interpretation⁵¹⁾ dieser Bestimmung zeigt aber deutlich, daß Regierung wie Opposition davon ausgingen, daß § 2 ECA eine Höherrangigkeit statuiere. Der Beitrittsgegner Sir Derek Walker-Smith formulierte am 25. April 1972 im Unterhaus: "Where there [is] a conflict between national law and Community law, the Community law [will] prevail". Etwas einschränkend betonte auch Generalanwalt Howe am 13. Juni: "... so far as it might constitutionally be achieved, directly applicable Community law [will] be given precedence over conflicting national law". Er mußte aber eingestehen, daß der ECA unbeabsichtigte Normkollisionen nicht verhindern könne.

Gegen viele unkritische Argumente der Opposition wurden Generalanwalt Howe und Europaminister Rippon nicht müde, Mißverständnisse zu erhellen. Sie wiesen immer wieder darauf hin, daß die Höherrangigkeit des Gemeinschaftsrechts rechtstechnisch notwendig sei, daß sie auch schon im Weißbuch der damaligen Labourregierung⁵²⁾ akzeptiert worden sei. Weiters beschränke sich die Begrenzung der Souveränität des britischen Parlaments auf einen eingeschränkten Bereich des Wirtschaftsverwaltungsrechts und letztlich handle es sich um eine Fusion von Souveränitätsrecht mit dem

⁵⁰⁾ »Alle diejenigen Rechte, Befugnisse, Verbindlichkeiten, Pflichten und Beschränkungen, wie sie jeweils durch die Verträge oder auf ihrer Grundlage geschaffen werden oder sich aus den Verträgen oder auf ihrer Grundlage ergeben, sowie alle diejenigen Rechtsbehelfe und Verfahren, wie sie in den Verträgen oder auf ihrer Grundlage statuiert sind, die nach Maßgabe der Verträge ohne weiteren Gesetzesakt im Vereinigten Königreich Rechtsgeltung erlangen oder angewendet werden sollen, werden rechtlich anerkannt und zugelassen und sind dementsprechend entweder zu vollstrecken, zuzulassen oder zu befolgen; der Ausdruck »vollstreckbares Gemeinschaftsrecht« und ähnliche Ausdrücke beziehen sich auf solches Recht, auf das dieser Absatz Anwendung findet«. Übersetzung des Verfassers.

⁵¹⁾ Die sog. genetische Auslegung wird in Großbritannien einhellig als unzulässig abgelehnt. Schlüsselentscheidungen sind: *Regina v. Hertford College* (1878) 3 QBD 693, *Davis v. Taff Vale Railway Co.* [1895] AC 542 und *Hilder v. Dexter* (1902), L.J.Ch. 781, 783. Den in dieser Arbeit zitierten Debattenbeiträgen darf daher nur politischer Informationswert beigemessen werden.

⁵²⁾ Cmnd. 3301/1967.

Ziel der koordinierten besseren Ausübung dieser Souveränität. Sie konnten aber die These Powells, daß es sich um einen "surrender of law-making power", um eine bedeutende Verschiebung der Staatsgewalten innerhalb des Systems des britischen Verfassungsrechts handle, nicht widerlegen⁵³⁾.

Am 13. Juli 1972 — nach 47 Verhandlungstagen — wurde der Gesetzesentwurf in dritter Lesung vom Unterhaus unverändert angenommen. Von 487 Änderungsanträgen war kein einziger berücksichtigt worden.

2. *Der Acquis Communautaire*

Großbritannien übernimmt gemäß Art. 3 BeitrA. auch den sog. Acquis Communautaire. Mit diesem in der Literatur gebräuchlichen Ausdruck wird der bisher erreichte Entwicklungsstand des Gemeinschaftsrechts in einem sehr umfassenden Sinn angesprochen. Er umfaßt neben dem gemäß Art. 191 EWGV förmlich publizierten Gemeinschaftsrecht auch beispielsweise die uneigentlichen Ratsbeschlüsse, nur für einzelne Staaten verbindliches Recht, Verträge der Gemeinschaften mit Drittstaaten und die Rechtsprechung des Gerichtshofs sowie die Entscheidungspraxis der Kommission. In diesem Zusammenhang erscheint der Hinweis Europaminister Rippons verwunderlich, daß die sog. Luxemburger Beschlüsse nicht übernommen worden seien⁵⁴⁾. Dies insbesondere, als von britischer Seite weder während der Verhandlungen, noch nach Vertragsunterzeichnung Beschränkungen geltend gemacht wurden⁵⁵⁾.

Unklar bleibt nach der bestehenden Rechtslage weiters, inwieweit der Acquis Communautaire ins innerstaatliche Recht transformiert wurde. Unter die Vertragsdefinition des § 1 Abs. 4 ECA ist er nicht subsumierbar; auch ist davon auszugehen, daß er — soweit er überhaupt förmlich im Amtsblatt publiziert wurde — nicht indirekt über die beweisrechtliche Vorschrift des § 3 Abs. 3 ECA im Zusammenhang mit der Definition von "Community Instruments" des ersten Anhangs transformiert wurde. Am naheliegendsten erschien die Formulierung in § 2 Abs. 1 ECA: "rights etc. . . . created or arising . . . under the treaties"⁵⁶⁾. Dagegen könnte eingewandt werden, daß beispielsweise die uneigentlichen Ratsbeschlüsse gerade nicht in einer der vertraglich vorgesehenen Verfahrensformen zustande kommen.

⁵³⁾ House of Commons, 8. 3. 1972; ebenso Shore am 24. 5. und Sir Fitzroy Maclean am 14. 6. 1972.

⁵⁴⁾ House of Commons, 13. 6. 1972.

⁵⁵⁾ Nass, a.a.O. (Anm. 34), S. 23 ff.; ders., Der Beitrittsvertrag, Europarecht Bd. 7 (1972), S. 110; Millarg, Bericht von der Mannheimer Tagung für Rechtsvergleichung, *ibid.*, S. 181 f.

⁵⁶⁾ Siehe dazu oben S. 624 f.

Durchschlagender ist m. E. das Argument, daß das *telos* des § 2 ECA darin zu sehen ist, daß er die innerstaatliche unmittelbare Anwendbarkeit des anwendungsfähigen Gemeinschaftsrechts garantiert und insofern mit den in Frage stehenden Bestimmungen inkompatibel ist.

Es ist daher zu vermuten, daß britische Organe bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts beispielsweise die langjährige Praxis der Kommission mangels innerstaatlicher Notorietät nicht beachten werden.

3. Die gerichtliche Prüfung des innerstaatlichen Rechts auf Übereinstimmung mit dem Gemeinschaftsrecht

In Arbeiten britischer Autoren⁵⁷⁾ wurde der Vorschlag gemacht, die britischen Gerichte zur Prüfung des nationalen Rechts auf seine Vereinbarkeit mit den entsprechenden gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zu ermächtigen.

a) Für Großbritannien hat diese Prüfungsermächtigung bezüglich des britischen Gesetzesrechts aus den im ersten Abschnitt dargelegten Gründen eine spezifische Bedeutung. Eines der Indizien für die Höherrangigkeit einer Norm kann die Annahme ihrer derogatorischen Kraft sein. Eine formelle Ermächtigung der Gerichte zur Prüfung (sei es durch konstitutives, kollisionsbereinigendes oder deklaratives, kollisionsfeststellendes Erkenntnis), ob eine Derogation vorliegt, wäre insofern ein Anzeichen dafür, daß das Gemeinschaftsrecht qua Prüfungsmaßstab höherrangig ist. Es handelt sich bei diesem Vorschlag also um einen weiteren Versuch, das rechtstechnisch scheinbar Unmögliche möglich zu machen, nämlich innerstaatlich via Höherrangigkeit des Gemeinschaftsrechts das Zurücktreten des nationalen Rechts im Anwendungsprozeß zu garantieren.

Dem britischen Recht ist die Konstruktion einer Höherrangigkeit kraft derogatorischen Verhältnisses wohl bekannt. Zu denken wäre beispielsweise an das Verhältnis zwischen *common law* und *Statute law*. Das *common law* leitet seine Geltung nicht aus einer Delegation durch das *Statute law* ab, das *Statute law* ist aber als höherrangig anzusehen, da es dem *common law* jederzeit derogieren kann⁵⁸⁾. Dennoch wäre eine Prüfungsermächtigung im Hinblick auf Gesetze als systemwidrig abzulehnen, da dem britischen Recht grundsätzlich jede Gesetzesprüfung durch vollziehende Organe im weiteren Sinne fremd ist.

b) Andererseits war jedoch ein Prüfungsrecht hinsichtlich der nationalen Vollziehungsakte vorzusehen. Eine solche Prüfung wird in allen sechs

⁵⁷⁾ Z. B. Trindade, a.a.O. (Anm. 48), S. 395.

⁵⁸⁾ Hood Phillips, a.a.O. (Anm. 41), S. 50 f.

ursprünglichen Mitgliedstaaten — sei es im Anschluß an ein Verfahren nach Art. 177 EWGV, sei es ohne ein solches — gehandhabt. Der ECA enthält *expressis verbis* keine dementsprechende Ermächtigung der britischen Gerichte. Dies ist weiter nicht verwunderlich, da die Kontrolle von Verwaltungsakten als originäre Funktion der Gerichte angesehen wird. Die gerichtliche Verwaltungskontrolle ist insoweit zu den Strukturprinzipien des englischen Rechts zu zählen. Es ist zu erwarten, daß bei der Prüfung der nationalen Vollziehungsakte im Anschluß an § 2 Abs. 1 ECA an die Rechtsprechung über *repugnancy of byelaws* sowie allgemein an die umfangreiche *ultra vires*-Rechtsprechung angeknüpft werden wird⁶⁹⁾.

4. Das Recht des Parlaments, Akte der Exekutive zu überprüfen

a) Das Verordnungsprüfungsrecht

Die Durchführung des Gemeinschaftsrechts erfolgt auf zweierlei Weise: durch Verordnungen und Entscheidungen von Gemeinschaftsorganen und durch Vollziehungsakte nationaler Behörden.

Eine echte Prüfung des sekundären Gemeinschaftsrechts durch das nationale Parlament kommt wegen der Trennung der beiden Rechtsordnungen nicht in Frage. Selbstverständlich enthielt auch die European Communities Bill darüber keine Bestimmung. Die Beitrittsgegner im Unterhaus liefen aber gerade gegen diese Tatsache Sturm. Generalanwalt Howe hatte bereits am 7. März 1972 darauf hingewiesen, daß bei rein technischen, spezialisierten Regelungen, wie dies bei der Vielzahl des sekundären Gemeinschaftsrechts der Fall sei, das Parlament auch nicht mitwirken müsse, falls es sich um innerstaatliche Maßnahmen handle⁶⁹⁾. Alle einschlägigen Anträge wurden abgelehnt.

Eine Kontrolle der nationalen Durchführungsakte ist insofern problematisch, als der entsprechende Staat durch eine eventuelle Aufhebung dieser Akte vertragsbrüchig werden kann. Doch kennen auch die Rechtsordnungen der sechs ursprünglichen Mitgliedstaaten keine Ausnahme der Durchführungsakte vom normalen Normenkontrollverfahren, da das Interesse an der Erhaltung der Einheitlichkeit der nationalen Rechtsordnung stark ist.

§ 2 Abs. 2 ECA ermächtigt die Exekutive, durch königliche (*Order in Council*) oder ministerielle Verordnung (*regulation*) alle diejenigen Maßnahmen zu treffen, die zur Durchführung der Gemeinschaftsobligationen

⁶⁹⁾ Vgl. Garner, *Administrative Law* (3. Aufl. London 1970), S. 75 ff., sowie S. A. de Smith, *Judicial Review of Administrative Action* (2. Aufl. London 1968).

⁶⁹⁾ Nach einer Berechnung Europaminister Rippons wären nur 2% der Gemeinschaftsverordnungen nach britischem Recht kontrollbedürftig: House of Commons, 24. 5. 1972.

erforderlich sind. Nebenbei sei nur bemerkt, daß dies im Sinne eines kontinentaleuropäischen Legalitätsprinzips eine sehr weite und undeterminierte Ermächtigung ist. Für die in § 1 Statutory Instruments Act⁶¹⁾ umschriebenen Durchführungsverordnungen sowie für die kraft gesetzgeberischer Delegation erlassenen Verordnungen (*delegated legislation*) sehen die entsprechenden Stammgesetze regelmäßig die sog. *procedure of negative resolution* oder die *procedure of positive resolution* vor, d. h. die Verordnung tritt nur in Kraft, wenn das Parlament nicht innerhalb von 40 Tagen gegen ihr Inkrafttreten votierte bzw. — stärker — wenn das Parlament seine Zustimmung zu ihrem Inkrafttreten erteilte.

Als politische Konzession an die Beitrittsgegner wurde die parlamentarische Verordnungskontrolle wesentlich verstärkt:

§ 1 Abs. 1 des zweiten Anhanges der ECA schränkt die Verordnungsermächtigung des § 2 Abs. 2 in einigen Punkten ein, von denen der wichtigste besagt, daß durch die Verordnungen dem Staatsbürger keine zusätzlichen finanziellen Lasten auferlegt werden dürfen. § 2 Abs. 2 des zweiten Anhanges unterwirft diese Durchführungsverordnungen einem doppelten Resolutionsverfahren: Beiden Häusern muß ein Entwurf der Verordnung zur Genehmigung durch positive Resolution vorgelegt werden; war dies nicht der Fall, so kann jedes der beiden Häuser die Verordnung jederzeit durch negative Resolution außer Kraft setzen.

Dies war den Beitrittsgegnern zu wenig. Sie wiesen darauf hin, daß der Parlamentskalender für Resolutionen nur ca. eineinhalb Stunden Diskussionszeit vorsehe und daß sich Abstimmungen über Resolutionen leichter manipulieren ließen. Die parlamentarische Kontrolle der Durchführungsverordnungen ist tatsächlich insofern problematisch, als man aus § 2 Abs. 4 ECA die gesetzändernde Kraft dieser Verordnungen herausliest⁶²⁾. Die Abänderungsanträge, die den Weg der ordentlichen Gesetzgebung zur Zustimmung zu den Durchführungsverordnungen vorsahen, wurden jedoch allesamt verworfen.

b) Die Transformation von Staatsverträgen

Mit dem Abschluß internationaler Verträge ist die Exekutive betraut. Nur politisch weniger bedeutende Verträge erlangen unmittelbar mit ihrer Unterzeichnung innerstaatliche Geltung⁶³⁾, die folgenden Abkommen müssen nach herrschender Lehre und Rechtsprechung aber spezifisch ins nationale Recht transformiert werden:

⁶¹⁾ 9 & 10 Geo. 6, c. 36.

⁶²⁾ Rippon und Howe im House of Commons, 13. 6. 1972.

⁶³⁾ Siehe Starke, Introduction to International Law (7. Aufl. London 1972), S. 89 f.

1. Staatsverträge, die unter dem Vorbehalt parlamentarischer Genehmigung abgeschlossen wurden,
2. Staatsverträge, die die persönlichen Rechte (*private rights*) britischer Staatsangehöriger berühren,
3. Staatsverträge, die das innerstaatliche Recht ändern, damit auch solche, die die Rechte und Kompetenzen der Exekutive erweitern,
4. Staatsverträge, die dem Vereinigten Königreich finanzielle Lasten auferlegen oder die eine Gebietsabtretung zum Inhalt haben.

§ 1 Abs. 2 ECA im Zusammenhalt mit dem zitierten § 2 Abs. 1 entzieht der parlamentarischen Kontrolle neben den Beitrittsverträgen »auch jeden anderen Vertrag, den eine der Gemeinschaften mit oder ohne einen der Mitgliedstaaten eingeht, oder den das Vereinigte Königreich im Zusammenhang mit (*ancillary to*) einem der Verträge eingeht«. Somit gibt es drei Arten von Verträgen:

1. Die Beitrittsverträge: Diese werden in § 1 Abs. 2 ECA in Zusammenhalt mit § 2 Abs. 1 ratifiziert und spezifisch ins englische Recht transformiert;

2. Die Verträge, die die Gemeinschaft vor dem 22. Januar 1972 abschlossen und/oder⁶⁴⁾ die einer der Mitgliedstaaten vor dem 22. Januar 1972 im Zusammenhang mit (*ancillary to*) einem dieser Verträge einging. Diese werden durch § 1 Abs. 2 ECA im Zusammenhalt mit dem ersten Anhang und § 2 Abs. 1 global⁶⁵⁾ *pro praeterito* ins englische Recht transformiert;

3. Die Verträge, die die Gemeinschaften nach dem 22. Januar 1972 eingingen und/oder⁶⁴⁾ die einer der Mitgliedstaaten sowie auch das Vereinigte Königreich im Zusammenhang mit (*ancillary to*) einem dieser Verträge eingingen oder noch eingehen werden; diese Verträge werden hiermit global *pro praeterito* bzw. *pro futuro* ins englische Recht transformiert.

Das zentrale Problem dieses Absatzes ist die Tatsache, daß künftighin politisch wichtige Verträge ohne parlamentarische Kontrolle innerstaatliche Geltung und Anwendbarkeit erlangen können. Dies rief, trotzdem eine derartige Bestimmung schon durch Art. 4 und — *expressis verbis* — durch Art. 108 Abs. 3 Satz 2 BeitrA. gefordert wird, im Unterhaus hitzige Diskussionen hervor. Demgegenüber betonten Generalanwalt Howe und Europaminister Rippon, daß ein solcher Vertrag des Vereinigten Königreichs *ancillary* sein

⁶⁴⁾ Vgl. die Klarstellung der Staatssekretärin Lady Tweedsmuir of Belhelvie im Oberhaus, 3. 8. 1972.

⁶⁵⁾ Von den 115 intendierten Gemeinschaftsverträgen (Stand 22. 1. 1972) nennt das Gesetz nur sechs namentlich.

müsse⁶⁶⁾, daß er aber auch in diesem Fall gemäß § 1 Abs. 3 ECA durch Parlamentsresolution gutgeheißen werden müsse.

Es bleibt aber die Tatsache, daß eine Erweiterung der Gemeinschaftskompetenzen nur mehr einer positiven Resolution, nicht aber wie bisher des Gesetzgebungsweges bedarf. Das gleiche gilt für alle anderen britischen Verträge. Gemeinschaftsverträge, auch wenn sie das innerstaatliche Recht ändern und finanzielle Lasten auferlegen, bleiben jenseits jeder parlamentarischen Kenntnisnahme⁶⁷⁾. Diese drei Punkte stellen für Großbritannien eine bedeutende Verfassungsänderung dar. Professor de Smith äußerte sich skeptisch, ob sie von den britischen Gerichten anerkannt werden würde⁶⁸⁾.

5. Die Vertretung nach außen

a) Pro futuro

Nach britischem Recht ist die Vertretung des Vereinigten Königreichs nach außen, insbesondere die Vertragsabschlußkompetenz, Teil der Kronprärogative. Die Handlungsfähigkeit Großbritanniens wird nun insoweit beschränkt⁶⁹⁾, als nach Gemeinschaftsrecht Gemeinschaftsorganen ein Außenvertretungsmonopol eingeräumt ist⁷⁰⁾. Dies bedeutet für Großbritannien eine Verfassungsänderung⁷¹⁾.

b) Pro præterito

Großbritannien ist völkerrechtlich Partei einer Vielzahl multilateraler und bilateraler Verträge. Von diesen sind vor allem vier für den vorliegenden Zusammenhang von Bedeutung:

1. Großbritannien war Mitunterzeichner des Stockholmer EFTA-Abkommens vom 20. November 1959⁷²⁾, das durch den — dem ECA vergleichbaren — European Free Trade Association Act 1960⁷³⁾ ratifiziert wurde. Am 31. Dezember 1971 notifizierte Großbritannien dem Rat den Austritt aus der EFTA mit Wirkung vom 31. Dezember 1972.

⁶⁶⁾ Aus der Unterhausdebatte wurde klar, daß *ancillary* weder die Erweiterung der Gemeinschaften in eine Verteidigungsgemeinschaft (15. 3.) noch eine Veränderung der britischen Verfassungsinstitutionen bedeuten kann (Howe 7. 3. 1972).

⁶⁷⁾ Für sie sieht § 1 Abs. 3 ECA nur ein deklaratorisches Verordnungsverfahren vor.

⁶⁸⁾ The Constitution, a.a.O. (Anm. 38), S. 604.

⁶⁹⁾ Dasselbe Problem besteht z. B. auch nach Art. 68 der belgischen Verfassung.

⁷⁰⁾ Zu denken ist hier vor allem an die Art. 111 und 113 EWGV, Art. 101 EAGV und Art. 6 Abs. 2 EGKSV.

⁷¹⁾ Vgl. auch die Ausführungen zur Vertragsinkorporation, oben S. 630 f.

⁷²⁾ In Kraft getreten am 3. 5. 1960, innerstaatlich durchgeführt durch Verordnung des Finanzministers vom 1. 7. 1960, S.I. 1960/908.

⁷³⁾ 8 & 9 Eliz. 2, c. 19.

2. Das am 21. Dezember 1951 abgeschlossene Commonwealth Sugar Agreement (C.S.A.) ist ein Programm indirekter Entwicklungshilfe mittels Absatzgarantie für Zuckerexporte. Durch ein System von Abgaben auf Inlandzucker⁷⁴⁾ unterdrückt das Vereinigte Königreich die Inlandsproduktion von Rübenzucker und hält so den Markt für den Commonwealth-Zucker offen.

Diese Regelung verstößt gegen die Zuckermarktorganisation der EWG. Da Großbritanniens Verpflichtungen auf Grund des C.S.A. aber am 31. Dezember 1974 auslaufen, ebenso einen Monat später das Jaunde-Abkommen der Gemeinschaft, war die im Protokoll Nr. 17 getroffene Übergangsregelung naheliegend. Großbritannien wird darin ermächtigt, das C.S.A. zu erfüllen, muß aber den Preisunterschied zum Weltmarktpreis durch Abschöpfung ausgleichen und andererseits den Zuckerabsatzpreis am Binnenmarkt so festsetzen, daß der Zuckerabsatz der Gemeinschaft nicht gefährdet wird.

3. und 4. Zum Commonwealth-Präferenzsystem und zum Anglo-Irischen Freihandelsabkommen vergleiche unten B 1 a und b.

6. Die Frage der Ministerverantwortlichkeit

Obwohl die individuelle und kollektive Verantwortlichkeit der britischen Minister nirgendwo normativ niedergelegt ist, vielmehr bloße Convention ist, warfen Mitchell⁷⁵⁾ und de Smith⁷⁶⁾ die Frage auf, inwieweit es diese Convention angesichts der Möglichkeit eines Mehrheitsbeschlusses im EWG-Ministerrat neu zu überdenken gelte.

Die spezifisch englische Ausgestaltung der generellen Ministerverantwortlichkeit für Akte der Exekutive war historisch notwendig zur Aufrechterhaltung des Prinzips "The king (queen) can do no wrong"⁷⁷⁾. Spätestens mit der Erlassung des Crown Proceeding Act 1947⁷⁸⁾ verlor der straf- und schadenersatzrechtliche Aspekt der Ministerverantwortlichkeit jede Bedeutung. Durch die moderne politische Praxis und Kabinettspolitik verlor das Parlament nach herrschender Lehre aber auch im Bereich der sog. politischen Ministerverantwortlichkeit jede Sanktionsmöglichkeit. Der Minister muß dem Parlament nur mehr Rede und Antwort stehen (*he is answerable*).

Dennoch geht die einhellige britische Lehre davon aus, daß für jeden Exekutivakt ein Minister »verantwortlich« ist. Dies wird dann problematisch,

⁷⁴⁾ Sugar Act 1956, 4 & 5 Eliz. 2, c. 48.

⁷⁵⁾ Marcia, a.a.O. (Anm. 38), S. 124.

⁷⁶⁾ The Constitution, a.a.O. (Anm. 38), S. 603.

⁷⁷⁾ Derselbe Gedanke liegt Art. 67 der belgischen Verfassung und Art. 55 der niederländischen Verfassung zugrunde.

⁷⁸⁾ 10 & 11 Geo. 6, c. 41.

wenn der Minister oder ein ihm unterstelltes Organ selbst nur Ausführer des Beschlusses eines Gemeinschaftsorgans ist, insbesondere wenn er nach Art. 148 Abs. 1 EWGV überstimmt werden sollte. Die Zurechnungsfiktion ist dann nicht mehr aufrecht zu erhalten.

Die Frage wird durch die Luxemburger Beschlüsse vom 29. Januar 1966 gemildert, doch nicht beseitigt⁷⁹⁾. Diesen Beschlüssen zufolge ist für Ratsbeschlüsse Einstimmigkeit erforderlich, wenn »sehr wichtige Interessen eines oder mehrerer Partner auf dem Spiel stehen« (*des intérêts très importants*), weiter soll die »Kommission«, bevor sie einen Vorschlag von besonderer Bedeutung (*présentant une importance particulière*) annimmt, in geeigneter Weise über die Ständigen Vertreter mit den Regierungen der Mitgliedstaaten »Führung« nehmen⁸⁰⁾.

Diese Frage ist pragmatisch zu lösen. Solange der Minister oberstes Organ eines bestimmten Vollziehungsbereiches ist, ist er dafür dem durch einen allgemeinen Vertretungskörper mediatisierten Staatsvolk verantwortlich. Insofern aber ein Gemeinschaftsorgan Zurechnungsendpunkt ist, ist der Minister selbst nur Vollziehungsorgan (§ 2 Abs. 2 ECA), der Doktrin von der Ministerverantwortlichkeit ist dann der Boden entzogen.

Diese Argumentation, die für das Recht der ursprünglichen Mitgliedstaaten unproblematisch ist, da die jeweiligen Verfassungen Ermächtigungen zur Übertragung von Hoheitsbefugnissen vorsehen, läßt sich nicht nahtlos auf das britische Recht übertragen. Der ECA spricht an keiner Stelle von der Übertragung von Befugnissen an supranationale Organe. Man wird jedoch davon ausgehen müssen, daß der britische Gesetzgeber diese Übertragung voraussetzt, daß insbesondere die Formulierung des § 2 Abs. 2 ECA sonst nicht denkbar wäre.

In der britischen Verfassungsrechtstheorie häufen sich die Stimmen, die in der Minister»verantwortlichkeit« zu bestimmten Agenden nur mehr die Funktion sehen, Adressat parlamentarischer Anfragen zu sein. Dies wird besonders im Zusammenhang mit den verstaatlichten Wirtschaftsunternehmen, bei selbständig tätigen Beamten und bei der »Verantwortlichkeit« für den Ressortvorgänger deutlich⁸¹⁾. Dem britischen Recht sind also analoge Entwicklungen bereits bekannt.

⁷⁹⁾ Vgl. dazu Mosler, National- und Gemeinschaftsinteressen im Verfahren des EWG-Ministerrats, ZaöRV Bd. 26 (1966), S. 1 ff.

⁸⁰⁾ Europa-Archiv 1966, D 85.

⁸¹⁾ Marshall/Moodie, Some Problems of the Constitution (London 1959), S. 69 und 84 ff.; Hanson/Walles, Governing Britain (London 1970), S. 183 ff.; Feiner, The Individual Responsibility of Ministers, Public Administration 1956, S. 377 ff.

Eine normative Einschränkung der — ohnehin nicht normativ geregelt — Ministerverantwortlichkeit war also nicht erforderlich⁸²⁾.

7. Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und das britische Präzedenzsystem

a) Das britische Präzedenzsystem

Britische Gerichte sind in ihren Entscheidungen grundsätzlich an die von ihnen selbst sowie von Appellationsgerichten (*courts of record*) in gleich gelagerten Fällen ergangenen Entscheidungen gebunden. Der EuGH ist an seine eigene Rechtsprechung nicht gebunden. Es wurden Bedenken laut, ob damit dem britischen Gerichtssystem nicht ein artfremder Gerichtshof integriert würde.

Die Frage ist in dieser Formulierung rein akademischer Natur. Der EuGH entscheidet niemals über die Auslegung und Anwendung britischen Rechts⁸³⁾, er wird insofern niemals Bestandteil der britischen Gerichtsorganisation. Problematisch ist aber der Fall, wenn britische Gerichte über Gemeinschaftsrecht, über seine Geltung, Anwendbarkeit und Interpretation entscheiden. Die britischen Gerichte sind gemäß § 3 Abs. 1 ECA an die Rechtsauffassung des EuGH zu diesen drei Punkten gebunden⁸⁴⁾. Sollte der Luxemburger Gerichtshof seine Interpretation in einer Frage des Gemeinschaftsrechts ändern, wären die britischen Gerichte sowohl an seine neue Rechtsauffassung, als auch — im Präzedenzweg — an seine früheren von den britischen Appellationsgerichten übernommenen Grundsätze gebunden.

Dieses Prinzip des *stare decisis*, das man wegen seiner grundsätzlichen Bedeutung für das Gerichtsverfahren als Strukturprinzip des britischen Rechts qualifizieren muß, gilt es neu zu überdenken. Erst um 1830⁸⁵⁾ wurde es auch auf die Interpretation von Gesetzen übertragen⁸⁶⁾. Dies ist eine Fehlkonzeption! Es gilt nicht den Sinn der interpretierenden Entscheidungen zu ermitteln, sondern die Absicht des Gesetzgebers selbst⁸⁷⁾. Der Grundsatz

⁸²⁾ Daß sich der Gesetzgeber der mit dem Beitritt verbundenen Einschränkung der Ministerverantwortlichkeit bewußt war, beweist die Rede des Abgeordneten Powell, House of Commons, 8. 3. 1972.

⁸³⁾ Lediglich insoweit, ob Großbritannien seine Pflichten zur positiven Rechtssetzung erfüllt hat.

⁸⁴⁾ Es handelt sich hierbei um die einzige Bestimmung, in der die Rechtsprechung des EuGH *expressis verbis* übernommen wurde!

⁸⁵⁾ Mitchell, Constitutional Law (2. Aufl. Edinburgh 1968), S. 70.

⁸⁶⁾ Vgl. insbesondere Cross, Precedent in English Law (2. Aufl. Oxford 1968), S. 163 ff.

⁸⁷⁾ Dies ist grundsätzlich seit *Heydon's Case* (1584) 3 Co. Rep. 7b in einer Vielzahl gleichlautender Entscheidungen anerkannt.

des *stare decisis* hängt nicht an den Gerichten, sondern am Recht, und zwar am *common law*! Nicht jede Tätigkeit der Gerichte ist ihm unterworfen, so insbesondere nicht die Entscheidung über Gemeinschaftsrecht. In dieser Neukonzeption des Präzedenzsystems könnte ein großer Beitrag der britischen Gerichte zu Großbritanniens Gemeinschaftsmitgliedschaft liegen.

Interessant ist schließlich noch eine Äußerung des Hauptredaktors des ECA, Generalanwalt Howes, am 20. Juli 1972 im Unterhaus: Seiner Meinung nach stünde es den britischen Gerichten bei der Absprache über Gemeinschaftsrecht frei, von der Rechtsprechung des Luxemburger Gerichtshofs abzugehen, wenn sie der Überzeugung sind, er selbst würde im konkreten Fall davon abgehen⁸⁸⁾.

b) Die Vorabentscheidungen gemäß Art. 177 EWGV

Der EuGH ist gemäß Art. 177 Abs. 3 EWGV, Art. 150 EAGV und Art. 41 EGKSV für inappellable Gerichte obligatorische Referenzinstanz bezüglich Fragen der Geltung und der Interpretation⁸⁹⁾ von Gemeinschaftsrecht.

Die Feststellung, wann ein »Gericht, dessen Entscheidungen selbst nicht mehr mit Rechtsmitteln des innerstaatlichen Rechts angefochten werden können«, vorliegt, ist in Großbritannien äußerst schwer zu treffen. Bei den Gerichten im engeren Sinn des Wortes wären diesbezüglich zu prüfen: das House of Lords, das Judicial Committee des Privy Council und der Court of Appeal. Die ersten beiden sind unproblematisch als inappellabel zu qualifizieren. Der Court of Appeal ist die letzte Instanz in zivilrechtlichen und strafrechtlichen Angelegenheiten. Mittels *leave*⁹⁰⁾ des Court of Appeal oder des House of Lords kann jedoch noch ein weiterer Rechtszug an das House of Lords eröffnet werden. Es ist also selbst im Einzelfall nicht vorauszusehen, wie weit der Instanzenzug gehen würde.

Überdies kennt Großbritannien noch ca. 2000 sogenannte *administrative tribunals*, kollegiale Verwaltungsbehörden, die oft gerichtsförmig organisiert sind und über Rechte und Pflichten Einzelner entscheiden. Die Verwirrung über die *administrative tribunals* ist dem Umstand zuzuschreiben, daß die anglo-amerikanische Rechtslehre einer materiellen Umschreibung der Staatsgewalten den Vorzug gibt. In der führenden britischen Monographie zum Verwaltungsrechtsschutz⁹¹⁾ wird überdies der Nachweis angetreten, daß der

⁸⁸⁾ House of Commons, 20. 6. 1972.

⁸⁹⁾ Nicht nach Art. 41 EGKSV.

⁹⁰⁾ Dieser *leave* liegt in zivilrechtlichen Fällen im freien Ermessen der Gerichte, in strafrechtlichen Fällen ist er zu gewähren, wenn eine »Rechtsfrage allgemeinen öffentlichen Interesses tangiert wird«: *Att.-Gen. for Northern Ireland v. Gallagher* [1963] A.C. 349.

⁹¹⁾ de Smith, *Judicial Review*, a.a.O. (Anm. 59), S. 61 ff.

Inhalt des Begriffs »richterliche Tätigkeit« je nach der Materie differiert. So werden in Großbritannien Spruchkörperschaften als »eine richterliche Tätigkeit ausübend« qualifiziert, die den typisch kontinentaleuropäischen Formalkriterien nicht standhalten würden⁹²⁾. Es ist jedenfalls Tomuschat⁹³⁾ zuzustimmen, daß die Vorabentscheidungsbestimmungen der Gemeinschaftsverträge keinen formalisierten Gerichtsbegriff schaffen, sondern auf das nationale Recht verweisen. In diesem Sinn werden auch einige *tribunals* als Gerichte angesehen werden müssen.

Es fragt sich nun, inwieweit diese Spruchkörper als inappellabel zu qualifizieren sind. Gegen Entscheidungen von richterlich tätigen *tribunals* stehen außerordentliche kassatorische Rechtsmittel an die ordentlichen Gerichte zur Verfügung. Die Annahme dieser Rechtsmittel liegt im Ermessen des angerufenen Gerichts. Dieses Ermessen ist jedoch im Rahmen von den in Präzedenzfällen entwickelten Prinzipien auszuüben. Ein Kassationsgrund ist *error of law*. Hierbei könnte es sich auch um die rechtsirrtümliche Anwendung von Gemeinschaftsrecht handeln. Da das kassierende Gericht insofern auch Gemeinschaftsrecht zu berücksichtigen hat, wird man die *administrative tribunals* nicht als inappellabel bezeichnen dürfen.

Dem ECA muß jedoch der Vorwurf gemacht werden, dazu nichts ausgesagt und so einige Rechtsunsicherheit hervorgerufen zu haben.

Dies wäre dann nicht weiter verwunderlich, ginge man mit Valentine⁹⁴⁾ und de Smith⁹⁵⁾ davon aus, daß zur Frage des Verhältnisses der englischen Gerichte zum EuGH noch ein eigenes Gesetz erlassen werden muß, da dem House of Lords als oberstem Gericht ein neuer Gerichtshof übergeordnet würde und seine Zuständigkeiten neu umschrieben werden müßten. Diese Ansicht greift nicht durch. Nicht nur hat die Regierung bisher keinerlei Intentionen in dieser Richtung verlauten lassen, es ist dies — wie die Rechtsordnungen in den anderen Mitgliedstaaten beweisen — auch keinesfalls erforderlich, da die Vorlageermächtigungen und -pflichten des Art. 177 EWGV unmittelbar anwendbares Recht sind.

⁹²⁾ Vgl. zum Gerichtsbegriff des britischen Rechts: A. W. Bradley, *Judicial Protection of the Individual against the Executive in Great Britain*, in: *Gerichtsschutz gegen die Exekutive — Judicial Protection against the Executive — La protection juridictionnelle contre l'exécutif* (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 52) Bd. 1 (1969), S. 342 ff.

⁹³⁾ Die gerichtliche Vorabentscheidung nach den Verträgen über die europäischen Gemeinschaften (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht, 42) (1964), S. 32 ff.

⁹⁴⁾ A.a.O., (Anm. 37), S. 184.

⁹⁵⁾ The Constitution, a.a.O., (Anm. 38), S. 602.

8. Nordirland

Nordirland ist eine im Rahmen des Verbands des Vereinigten Königreichs partiell eigenständige Gebietskörperschaft. Es verfügt über ein eigenes Parlament⁹⁶⁾, eine eigene Regierung⁹⁶⁾ und ein eigenes Gerichtssystem⁹⁷⁾. Die Gesetzgebungsbefugnis des Parlaments von Stormont ist aber auf typische Polizeimaßnahmen beschränkt⁹⁸⁾. Wie Martin⁹⁹⁾ feststellte, wäre es auf einigen Gebieten vermutlich zweckmäßiger, wenn das nordirische Parlament als der sachlich nähere Gesetzgeber die Ausführungsgesetze zu den Verträgen mit den Europäischen Gemeinschaften erlasse.

Diesem Vorschlag hat der ECA in seinem § 2 Abs. 5 Rechnung getragen. In der Formulierung einer Interpretationsmaxime wird das nordirische Parlament indirekt¹⁰⁰⁾ ermächtigt, alle zur Durchführung der Gemeinschaftsobligationen und zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts erforderlichen Maßnahmen zu treffen.

Im Unterhaus¹⁰¹⁾ wurde der Vorwurf erhoben, diese Bestimmung sei bei der derzeitigen verfassungsrechtlichen Situation Nordirlands irrelevant. Tatsächlich wurde das Parlament von Stormont durch § 1 Abs. 3 des Northern Ireland (Temporary Provisions) Act¹⁰²⁾ auf unbestimmte Zeit vertagt. Dieses Argument greift jedoch nicht durch, da dieselbe Bestimmung für die Dauer der Geltung des Gesetzes das Gesetzgebungsrecht gleichen Inhalts auf die Krone, auszuüben durch königliche Verordnung (*order in council*), überträgt.

9. Die britischen Inseln

Die Inseln Man, Guernsey und Jersey sind »europäische Hoheitsgebiete, deren auswärtige Beziehungen (Angelegenheiten) ein Mitgliedstaat (Unterzeichnerstaat) (*scil.* Großbritannien) wahrnimmt« im Sinn des Art. 227 Abs. 4 EWG-Vertrag, des Art. 198 Abs. 2 EAG-Vertrag und des Art. 79 Abs. 1 EGKS-Vertrag. Mit den sich daraus ergebenden Rechtsproblemen hat sich besonders Simmonds beschäftigt¹⁰³⁾.

⁹⁶⁾ *Pro tanto* suspendiert durch den Northern Ireland (Temporary Provisions) Act 1972, c. 22.

⁹⁷⁾ Jüngst wieder: *Re Keenan and another* [1971] 3 AER 883.

⁹⁸⁾ § 4 des Government of Ireland Act 1920, 10 & 11 Geo. 5, c. 67, letztmals novelliert durch den Northern Ireland Act 1972, c. 10, spricht von "laws for the peace, order and good government of Northern Ireland".

⁹⁹⁾ A.a.O., (Anm. 8), S. 16.

¹⁰⁰⁾ Vgl. auch § 4 Abs. 3 ECA.

¹⁰¹⁾ 13. 6. 1972.

¹⁰²⁾ 1972, c. 22.

¹⁰³⁾ C.M.L. Rev. Bd. 6 (1968/69), S. 156 ff.; Bd. 7 (1970), S. 454 ff.; Bd. 8 (1971), S. 475 ff.

Die Inseln genießen weitreichende Autonomie, ihr Verhältnis zu Großbritannien wird treffend durch den Ausdruck »loyale Unabhängigkeit« charakterisiert. Die politischen und verfassungsrechtlichen Beziehungen sind äußerst delikate, eine volle Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts wäre keineswegs garantiert. Wie von Expertenkommissionen festgestellt wurde, würden die Inseln wegen ihrer wirtschaftlichen und steuerrechtlichen Sonderstellung gleichviel Schaden dadurch erleiden, daß sie den Gemeinschaftsbestimmungen voll unterworfen würden, wie wenn sie vom Beitritt gänzlich ausgeschlossen würden. Die Gemeinschaften zeigten sich in den Verhandlungen äußerst konzessionsbereit, und die neuen Art. 79 Abs. 1 *licet* 10 EGKSV, 227 Abs. 5 EWGV und 198 Abs. 3 EAGV¹⁰⁴⁾ lassen alles offen¹⁰⁵⁾.

Der ECA hatte daher in seinem § 2 Abs. 6 nur mehr einige rechtstechnische Bereinigungen vorzusehen.

B. Gesetzesrecht

Durch die Übernahme des Gemeinschaftsrechts entstehen eine Vielzahl von Rechtsbereinigungsproblemen. Der ECA hält zu diesem Zweck »an die Staaten gerichtetes« und unmittelbar anwendbares Gemeinschaftsrecht nicht klar auseinander.

§ 4 ECA spricht von

»Gesetzen, die auf Grund einer Verpflichtung kraft Gemeinschaftsrecht (*community obligations*) im Zusammenhang mit den diesbezüglichen Bestimmungen dieses Gesetzes (*scil.* des ECA) überlagert werden oder noch überlagert werden sollen und die mit Verpflichtungen kraft Gemeinschaftsrechts (*community obligations*) nicht vereinbar sind«.

Auch die Heranziehung der Definition, die der 1. Anhang für *community obligation* bietet, bringt keine Klärung: »eine Verpflichtung kraft Gemeinschaftsrechts« ist jede Verpflichtung, die durch den Vertrag oder auf seiner Grundlage geschaffen wurde oder entsteht«.

Aus dem bereits zitierten § 2 Abs. 2 im Zusammenhalt mit den Spezialbestimmungen der §§ 5 ff. und insbesondere den Anhängen 3 und 4 des ECA wird indessen klar, daß der britische Gesetzgeber sich gegenüber dem unmittelbar anwendbaren EWG-Recht folgender Rechtstechnik bedient: Soweit das nationale Recht dem EWG-Recht widerspricht, wird es für aufge-

¹⁰⁴⁾ Art. 25 ff. BeitrA.

¹⁰⁵⁾ Nach dem Protokoll Nr. 3 erstreckt sich zumindest das auf das Vereinigte Königreich anwendbare Recht der Zölle und mengenmäßigen Beschränkungen auf die Kanalinseln, nicht jedoch die Freizügigkeit des Dienstleistungsverkehrs; siehe auch die Neudefinition des Zollgebiets in Anhang I.

hoben erklärt — teils global: § 4 Abs. 1 ECA, teils speziell: Anhang 3 ECA —, die Königin bzw. der zuständige Minister wird ermächtigt, durch *order in council* bzw. durch Verordnung die eventuell erforderlichen Begleitmaßnahmen (Organisations-, Verfahrensrecht) zu erlassen. Wo allerdings an bestehende Organisations- und Verfahrensvorschriften im Gesetzesrang angeknüpft wird, müssen diese durch Gesetze abgeändert werden¹⁰⁶). Welche Rechtssatztype zu wählen ist, wann die Königin und wann ein Minister bzw. welcher Minister zuständig ist, bleibt unklar. Das Gemeinschaftsrecht setzt die Zuständigkeitsbestimmung der nationalen Organe voraus, das britische Recht bleibt eine klare Umschreibung aber schuldig¹⁰⁷).

Es ist auch noch nicht abzusehen, in welcher Weise das an die Staaten gerichtete Gemeinschaftsrecht durchgeführt werden wird. Wie gezeigt werden konnte, ist zur Durchführung der Gemeinschaftsverpflichtungen grundsätzlich die Exekutive zuständig. Dies schließt jedoch nicht aus, daß der Gesetzgeber im Einzelfall die Durchführungsbefugnis arrogieren wird, wenn vergleichbare Regelungen bisher in Gesetzesform ergingen.

Im folgenden soll die vorgenommene oder noch vorzunehmende Rechtsbereinigung an Hand einzelner Beispiele veranschaulicht werden. Die Weitläufigkeit dieser Aufgabe erfordert mehrfache Einschränkungen: 1. sollen nur die Rechtsänderungen untersucht werden, die sich aus dem Beitritt zur EWG als der wichtigsten Rechtsordnung ergeben, 2. sollen nur die Änderungen im Bereich des öffentlichen Rechts untersucht werden. Damit geht allerdings ein interessantes Problem verloren. Das britische Privat- und Handelsrecht wird durch die Neuformulierung des *ultra vires*-Prinzips¹⁰⁸) in § 9 ECA¹⁰⁹) wesentlich verändert werden. Würde mit den ersten beiden Einschränkungen die Einheitlichkeit der Darstellung angestrebt, so soll dadurch, daß auch im verbleibenden Bereich nur einzelne Fragen beispielhaft untersucht werden, die Übersichtlichkeit gewahrt bleiben. Würde man beispielsweise nur die Probleme der in den Anhängen 10 und 11 BeitrA. aufgezählten Rechtsakte untersuchen, würde der Rahmen jeder Arbeit gesprengt.

¹⁰⁶) Siehe Anhang 4 ECA.

¹⁰⁷) Vgl. auch § 2 Abs. 2 letzter Satz ECA.

¹⁰⁸) Vgl. Art. 9 der Richtlinien des Rates Nr. 68/151, Abl. Nr. L 65/8 vom 14. 3. 1968.

¹⁰⁹) "(1) In favour of a person dealing with a company in good faith, any transaction decided on by the directors shall be deemed to be one which it is within the capacity of the company to enter into, and the power of the directors to bind the company shall be deemed to be free of any limitation under the memorandum or articles of association; and a party to a transaction so decided on shall not be bound to enquire as to the capacity of the company to enter into it or as to any such limitation on the powers of the directors, and shall be presumed to have acted in good faith unless the contrary is proved".

1. Zollrecht

Das britische Zollrecht enthält, soweit es in Gesetzesform geregelt ist¹¹⁰⁾, vor allem Organisations- und Verfahrensvorschriften. Das materielle Zollrecht findet sich in einer Vielzahl von Verordnungen. Der ECA konnte sich daher im wesentlichen darauf beschränken, in seinem § 5 den Finanzminister zur Aufhebung, Abänderung der bestehenden und zur Erlassung der erforderlichen neuen Verordnungen zu ermächtigen.

Die Zollbestimmungen des Beitrittsvertrages für die Übergangszeit (Art. 31 ff. BeitrA.) sind denen des EWGV vergleichbar. Besondere Probleme ergaben sich für Großbritannien aber a) aus seiner Zugehörigkeit zum Commonwealth-Präferenzsystem sowie b) aus dem Anglo-Irischen Freihandelsabkommen.

a) Im Jahre 1919 begann Großbritannien mit einer einseitigen Zollsenkung für sogenannte »Empire-Produkte«¹¹¹⁾. Dieses System wurde völkerrechtlich verbindlich unter den Abkommen von Ottawa aus dem Jahre 1932¹¹²⁾, in ihrer durch eine Vielzahl bilateraler Abkommen modifizierten Fassung. In diesem Abkommen wurde dem Vereinigten Königreich weiters die Verpflichtung auferlegt, einen bestimmten Zoll auf bestimmte Güter aus Drittstaaten zu erheben. Schließlich enthalten alle Abkommen Meistbegünstigungsklauseln.

Die Unvereinbarkeit dieses allgemeinen Zollsystems mit dem EWG-System erwies sich in den Beitrittsverhandlungen als weit weniger problematisch, als beispielsweise das Problem Neuseeland, dessen Exporte zu 25 % aus begünstigten Lieferungen von Butter, Käse und Hammelfleisch ins Vereinigte Königreich bestehen¹¹³⁾. Trotzdem waren mehrere Übergangsregelungen erforderlich.

Art. 32 Abs. 3 BeitrA. ermächtigt Großbritannien, die erste Zollherabsetzung für ca. 55 Zollpositionen aus dem Commonwealth-Raum, die im Vereinigten Königreich Gegenstand vertraglicher Präferenzspannen sind, kurzfristig aufzuschieben. Die übrigen Mitglieder der EWG werden die Commonwealth-Staaten weiterhin unterschiedslos als Drittstaaten ansehen (Art. 109 Abs. 3). Die nicht-entwickelten Commonwealth-Mitglieder außerhalb

¹¹⁰⁾ Vor allem Customs and Excise Act 1952 (15 & 16 Geo. 6 & 1 Eliz. 2, c. 44); Import Duties Act 1958 (6 & 7 Eliz. 2, c. 6).

¹¹¹⁾ Das Problem der Ursprungsregelung wurde damals noch mit einer Ermächtigung des Board of Trade zur Ermessensübung umgangen.

¹¹²⁾ Wiedergegeben als Anhang I zum Ratifikations- und Durchführungsgesetz: Ottawa Agreements Act 1932 (22 & 23 Geo. 5, c. 53).

¹¹³⁾ Nass, Englands Aufbruch, a.a.O. (Anm. 34), S. 74; siehe dazu Protokoll Nr. 18.

Asiens werden aber gemäß Protokoll Nr. 22 zu Assoziationsverhandlungen eingeladen.

Großbritannien ist bis zum 31. Januar 1975 grundsätzlich ermächtigt, auf Importe von Gütern gemäß Anhang 2 EWGV aus Commonwealth-Staaten die derzeit geltenden Zollsätze anzuwenden (Art. 110), es sei denn, diese lägen über dem gemeinsamen Zolltarif (Art. 111). Die Tatsache, daß der Gemeinschaftszolltarif dadurch für Commonwealth-Staaten unterschiedlich hoch sein kann, machte eine besondere Regelung des innergemeinschaftlichen Verkehrs dieser Waren erforderlich. So bestimmt Art. 112 BeitrA.:

»Erzeugnisse mit Ursprung in den in Artikel 109 Absatz 3 genannten unabhängigen Gebieten des Commonwealth¹¹⁴⁾, die innerhalb der in Anwendung des Artikels 115 bestimmten Fristen¹¹⁵⁾ in das Vereinigte Königreich eingeführt werden, können nicht als dort im Sinne des Artikels 10 des EWG-Vertrages im freien Verkehr befindlich angesehen werden, wenn sie in einen anderen neuen Mitgliedstaat oder in die Gemeinschaft in ihrer ursprünglichen Zusammensetzung wieder ausgeführt werden«.

Es wird von Gemeinschaftsseite noch näher zu definieren sein, wann ein »Erzeugnis mit Ursprung in einem Commonwealth-Staat« vorliegt.

Diese Regelung gilt nicht für die bestehenden 23 britischen Kolonien¹¹⁶⁾. Sechs von diesen sind bereits mit der EWG assoziiert, so daß sie besonderen Bestimmungen unterliegen, die übrigen 17 werden zwar gemäß Art. 24 BeitrA. als assoziiert im Sinn des Art. 131 Abs. 1 EWGV angesehen, sie bleiben jedoch zollrechtlich bis auf weiteres¹¹⁷⁾ Drittstaaten.

b) Das am 14. Dezember 1965 abgeschlossene Anglo-Irische Freihandelsabkommen¹¹⁸⁾ verpflichtet das Vereinigte Königreich, ab 1. Juli 1966 den Import von Gütern mit Ursprung in der Republik Irland sowie den Export nach Irland zollfrei zu stellen und keine höheren Finanzabgaben zu erheben, als auch den nationalen Produkten auferlegt sind. Weiters sind grundsätzlich alle mengenmäßigen Importbeschränkungen und bis zum 1. Juli 1975 auch alle mengenmäßigen Exportbeschränkungen aufzuheben. Landwirtschaftliche Produkte sind Sonderregelungen unterworfen. Die Meistbegünstigungsklausel des GATT wurde übernommen.

¹¹⁴⁾ Anhang VI zählt auf: Barbados, Botsuana, Fidschi, Gambia, Ghana, Guyana, Jamaika, Kenia, Lesotho, Malawi, Mauritius, Nigeria, Sambia, Sierra Leone, Swasiland, Tansania, Tonga, Trinidad und Tobago, Uganda und West-Samoa.

¹¹⁵⁾ D. h. – vorbehaltlich eines besonderen Handelsabkommens – bis zum 31. 1. 1975.

¹¹⁶⁾ Aufgezählt in Art. 24 BeitrA.

¹¹⁷⁾ Gemäß Art. 117 BeitrA. wird ihre »Assoziierung ... frühestens am 1. Februar 1975 auf Grund eines Beschlusses wirksam, den der Rat nach Art. 136 des EWG-Vertrages erläßt«.

¹¹⁸⁾ In Kraft getreten am 1. 7. 1966; Cmnd. 3026/1966; innerstaatlich heute durchgeführt durch S.I. 1970/1522.

Dieses Freihandelsabkommen — soweit es den Abbau von Handelshemmnissen vorsieht — liegt durchaus in den Intentionen des EWGV. Die Übergangsvorschriften der Art. 48 und 84 BeitrA. lassen daher die materiellen Bestimmungen des Abkommens in Kraft. Sie werden erst am 1. Januar 1974 durch eine einschlägige Kommissionsregelung überlagert werden.

2. Agrarrecht

Die britische Landwirtschaft war seit dem Krieg starker staatlicher Steuerung unterworfen. Der Agriculture Act 1947¹¹⁹⁾ unterwarf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und die Verwaltung landwirtschaftlicher Grundstücke sowie die Aufzucht von Fleischvieh detaillierten Regeln. Bei Nichterfüllung konnte das Gut unter Aufsicht eines staatlichen Verwalters gestellt, schlimmstenfalls sogar enteignet werden. Diese dirigistischen Maßnahmen wurden 1958 aufgehoben.

Weiterhin bestehen blieb jedoch ein System der Preiskontrolle für bestimmte landwirtschaftliche Produkte und Fleischvieh¹²⁰⁾. Der Landwirtschaftsminister ist ermächtigt, jeweils für zwölf Monate Mindestpreise festzusetzen — was regelmäßig geschieht; kann dieser Preis auf dem Markt nicht erzielt werden, so erstattet der Staat den Differenzbetrag (*deficiency payments*). Eigene Interventionsstellen sind ermächtigt (nicht verpflichtet), zu diesem Richtpreis anzukaufen. Dieses System ist bezüglich des zwischenstaatlichen Handels um ein Mindestpreissystem, verbunden mit einem dem Gleit Zoll vergleichbaren Abschöpfungsverfahren, ergänzt worden¹²¹⁾.

Die Marktorganisation für mehrere wichtige landwirtschaftliche Produkte ist in den sog. Marketing Schemes ausführlich geregelt¹²²⁾.

Auf Grund des Cereals Marketing Act 1965¹²³⁾ werden Subventionen für das Angebot von Binnengetreide auf britischen Märkten ausgeschüttet. Letztlich bestehen noch Subventionssysteme für die Produktion bestimmter landwirtschaftlicher Erzeugnisse sowie zur Preisstützung.

Die so konzipierte britische Marktorganisation wird nun durch die vergleichbare Organisation des wesentlich größeren und ökonomisch anders strukturierten Gemeinschaftsmarktes ersetzt. Die Übernahme wird dadurch erleichtert, daß dem britischen Wirtschaftsverwaltungsrecht die Trias des

¹¹⁹⁾ 10 & 11 Geo. 6, c. 48.

¹²⁰⁾ Agriculture Acts 1957 (5 & 6 Eliz. 2, c. 57) und 1970, c. 40.

¹²¹⁾ Agriculture and Horticultural Act 1964, c. 28, in Verbindung mit einer Vielzahl von Verordnungen.

¹²²⁾ Agricultural Marketing Act 1958 (6 & 7 Eliz. 2, c. 47) in Verbindung mit Agricultural (Miscellaneous Provisions) Act 1968, c. 34; Agriculture Act 1967, c. 22.

¹²³⁾ C. 14.

Instrumentariums: Interventionskauf — Abschöpfung — Subvention bereits bekannt ist. So konnte beispielsweise § 6 Abs. 3 ECA der EWG den innerstaatlichen Mechanismus zur Verfügung stellen. Die echten Komplikationen auf diesem Gebiet sind ökonomisch-struktureller Art. Das britische garantierte Erzeugerniveau liegt unter dem europäischen Niveau. So ist das zentrale Anliegen des Titels II »Landwirtschaft« der Beitrittsakte die Angleichung des Preisgefüges Großbritanniens an das der Gemeinschaften unter Vermeidung der Verletzung der in Art. 39 Abs. 1 EWGV niedergelegten Prinzipien¹²⁴⁾.

Der Großteil der im britischen Agrarbereich gewährten Subventionen wird als vertragswidrig aufzuheben sein. Dies gilt jedenfalls für alle Marketing-Subventionen, jedoch auch für alle Produktionssubventionen, soweit sie nicht als Förderung der regionalen oder sektoralen Entwicklung¹²⁵⁾ oder als wettbewerbsneutrale Sozialsubventionen¹²⁶⁾ qualifiziert werden können. Das EWG-Subventionssystem ist insoweit für Großbritannien eine Neuerung, als es nicht vom Steuerzahler, sondern vom Konsumenten finanziert wird. Diese Umverteilung ist ein Rückschlag für die britische Sozialpolitik, da das neue Subventionssystem in relativ stärkerem Maße von den Bevölkerungsschichten mit niedrigerem Einkommen zu tragen sein wird¹²⁷⁾.

Als Übergangsmaßnahme bestimmt Art. 54¹²⁸⁾ BeitrA., daß Großbritannien sein System von Erzeugersubventionen bis zur endgültigen Angleichung der beiden Agrar-Preisgefüge beibehalten darf. Dies ist insofern unproblematisch als das britische Agrar-Preisniveau unter demjenigen der Gemeinschaft liegt. Bis zur Angleichung der beiden Preisniveaus haben die britischen Erzeugersubventionen aus diesem Grund keine wettbewerbsverzerrende Wirkung.

Schwierigkeiten bestehen jedoch in der Angleichung der Qualitätsnormen¹²⁹⁾ und hier nicht nur wegen der verschiedenen Gradierungen, sondern insbesondere wegen der in Großbritannien niedrigeren Qualitätserfordernisse. Der Beitrittsvertrag sieht eine Vielzahl von Übergangsregeln vor: z. B. Art.

¹²⁴⁾ Insbesondere der Marktstabilität und der adäquaten Konsumentenbelieferung, da die Übernahme des EWG-Agrarrechts die inflationären Tendenzen in Großbritannien zumindest kurzfristig verstärken wird.

¹²⁵⁾ Siehe dazu das Regionalförderungsprogramm, unten S. 647 f.

¹²⁶⁾ Vgl. dazu die Entscheidungsgrundsätze, die die Kommission in ihrem Bericht zur Wettbewerbspolitik veröffentlichte (Bulletin 5—1972, S. 26 ff.); vgl. auch Bulletin 2—1972, S. 67.

¹²⁷⁾ PEP-Report: Problems of British Entry into the EEC (London 1969), S. 26.

¹²⁸⁾ Vgl. beispielsweise auch Art. 93 BeitrA.

¹²⁹⁾ Agriculture Produce (Grading and Marketing) Acts 1928 (18 & 19 Geo. 5, c. 5) und 1931 (21 & 22 Geo. 5, c. 40) sowie Agriculture and Horticulture Act 1964, c. 28.

68 (bestimmte Gemüsesorten), Art. 69 (Wein), Art. 76 Abs. 2 (Schweinefleisch), Art. 84 (lebende Pflanzen und Schnittblumen), Art. 89 (Vollmilch), Art. 104 Abs. 6 und Art. 105 (Vermarktung von Vieh).

3. Niederlassung und Arbeitnahme

Unter diesem Titel sind zwei Aspekte zu untersuchen: a) die Bewegung von Briten in die Gemeinschaft, b) die Bewegung von Angehörigen anderer Gemeinschaftsstaaten nach Großbritannien.

a) Das britische Staatsangehörigkeitsrecht ging um die Jahrhundertwende von dem Gedanken der einheitlichen Staatsangehörigkeit innerhalb des ganzen Commonwealth aus. Dem lag der Gedanke zugrunde, daß alle Commonwealth-Angehörigen derselben Krone unterworfen sind.

Dieses System wurde im Laufe der Vierziger Jahre undurchführbar, da sich die einzelnen Commonwealth-Staaten in der Umschreibung des Kreises ihrer »Staatsangehörigen« immer mehr voneinander unterschieden¹³⁰⁾. Der derzeit noch in Kraft stehende British Nationality Act 1948¹³¹⁾ brach daher mit dem Gedanken einer einheitlichen Commonwealth-Staatsbürgerschaft, ermächtigte jeden der Mitgliedstaaten¹³²⁾ zur eigenständigen Definition seiner Staatsangehörigen und erklärte den so umschriebenen Kreis von Personen zu britischen Staatsangehörigen, falls diese noch ein bestimmtes, gesetzlich geregeltes *genuine link* zum Vereinigten Königreich und seinen Kolonien aufweisen.

Als »britische Staatsangehörige« wären somit viele Commonwealth-Bürger, aber vor allem alle Angehörigen der 23 Kolonien der Freizügigkeit des Dienstleistungsverkehrs im Raum der europäischen Gemeinschaft unterworfen¹³³⁾. Im Rahmen der Verhandlungen mit den Gemeinschaften wurde es daher dem Vereinigten Königreich zur Aufgabe gemacht, den Kreis seiner Staatsangehörigen neu zu definieren. In einer Erklärung machte die britische Regierung die Zusage, nur diejenigen Personen als »Staatsangehörige« zu begreifen, die Staatsangehörige im bisherigen Sinn und gleichzeitig im Sinn des Immigration Act 1971¹³⁴⁾ aufenthaltsberechtigt sind¹³⁵⁾.

b) Am 28. Oktober 1971, also am selben Tag, an dem das britische Unterhaus Großbritanniens EWG-Beitritt guthieß, erhielt der Immigration

¹³⁰⁾ Vgl. Cmnd. 7326/1948.

¹³¹⁾ 11 & 12 Geo. 6, c. 56.

¹³²⁾ "Dominions" im Gegensatz zu "Colonies".

¹³³⁾ Vgl. dazu Thompson-Marsh, a.a.O. (Anm. 37), S. 83, und jüngst Ficker, Die Übernahme des Gemeinschaftsrechts (Europarecht Bd. 7) (1972), S. 124 ff.

¹³⁴⁾ Siehe dazu unten S. 645.

¹³⁵⁾ Abl. L 73/1972, 196; eine Sonderregelung besteht für die Einwohner Gibraltars.

Act 1971 den Royal Assent. Angesichts dieses Zusammentreffens war zu erwarten, daß das Gesetz bereits Rücksicht auf die EWG-Bestimmungen über die Freizügigkeit des Dienstleistungsverkehrs nehmen würde. Dies ist bei näherer Betrachtung des Gesetzes jedoch keineswegs der Fall¹³⁶⁾.

§ 2 Abs. 1 definiert als Aufenthaltsberechtigte (*patrials*): a) Staatsbürger des Vereinigten Königreichs und der Kolonien kraft Geburt, Adoption, Einbürgerung oder Registrierung¹³⁷⁾ im Vereinigten Königreich, b) Staatsbürger des Vereinigten Königreichs und der Kolonien, wenn der Vater oder der Adoptivvater¹³⁸⁾ diese Beziehung zum Vereinigten Königreich hat, c) Staatsbürger des Vereinigten Königreichs und der Kolonien, die zu irgendeiner Zeit im Vereinigten Königreich fünf Jahre lang ihren ordentlichen Wohnsitz hatten, d) Staatsbürger der Commonwealth-Staaten, deren Vater oder Adoptivvater¹³⁹⁾ zur Zeit der Geburt oder der Adoption Staatsbürger des Vereinigten Königreichs oder der Kolonien war. Es wird also auf das *genuine link* zum Vereinigten Königreich abgestellt, Staatsangehörige der EWG-Staaten wurden nicht berücksichtigt.

Weiters bestand in Großbritannien ein generelles Verbot der Arbeitnahme von Ausländern¹⁴⁰⁾. Arbeitsbewilligungen wurden vom Arbeitsministerium erteilt. Absolute Verbote für Ausländer bestehen überdies für bestimmte Berufszweige auf Grund von Bestimmungen der einschlägigen Berufskorporationen¹⁴¹⁾. Diese Bestimmungen werden im Sinn der Art. 48 ff. EWGV abgeändert werden müssen. Angesichts der seit 1965 abnehmenden innergemeinschaftlichen Arbeitskräftemobilität wurden vom Vereinigten Königreich dafür keine besonderen Übergangsregelungen beantragt. Ausnahmen bestehen jedoch für den Bereich Nordirlands.

Um eine neuerliche Novellierung des Immigration Act zu vermeiden, stützt man sich auf die allgemeine Ermächtigung des Innenministers, Regelungen für den Aufenthalt von Ausländern zu treffen (§ 1 Abs. 4). Auf Grund zweier Verordnungen¹⁴²⁾ sollten die Angehörigen der acht anderen Mitgliedstaaten ab 1. Jänner 1973 zum Aufenthalt und zur Aufnahme jeder Art von Berufstätigkeit ermächtigt werden. Diese Verordnungen erhielten jedoch nicht die erforderliche parlamentarische Genehmigung, so daß die Rechtslage zur Zeit noch ungeklärt ist.

¹³⁶⁾ Vgl. das kritische Editorial in The Times vom 15. 4. 1972, S. 15.

¹³⁷⁾ Ehegattin, Minderjährige, Staatenlose.

¹³⁸⁾ Bzw. »Mutter« beim unehelichen Kind: § 2 Abs. 3.

¹³⁹⁾ Bzw. »Mutter« beim unehelichen Kind: § 2 Abs. 3.

¹⁴⁰⁾ Aliens Order 1953 S.I. 1953/1671, mehrfach novelliert.

¹⁴¹⁾ Z. B. für Rechtsanwälte (Barristers) nach den Consolidated Regulations of the Four Inns of Court (June 1952) reg. 2 A.

¹⁴²⁾ Immigration Rules H. C. 509 und 510.

4. Kapitalverkehr

Zu Beginn des zweiten Weltkrieges erließ Großbritannien strenge Vorschriften zur Regelung des zwischenstaatlichen Kapitalverkehrs¹⁴³). Diese Vorschriften wurden 1947 im großen und ganzen durch den liberalen Exchange Control Act¹⁴⁴) überlagert¹⁴⁵). Devisen-Inländer ist danach jedermann, der seinen Wohnsitz innerhalb des sogenannten »Sterling-Gebiets« hat. Das Sterling-Gebiet umfaßt heute alle Dominions des Commonwealth mit Ausnahme Kanadas und Süd-Rhodesiens¹⁴⁶). Der Exchange Control Act 1947 bindet jede Inlandzahlung eines Devisen-Inländers an einen Devisen-Ausländer sowie alle Umwegsgeschäfte mit gleichem Effekt an eine Erlaubnis des Finanzministers. Dies gilt beispielsweise auch für Zahlungen als Gegenleistung im Rahmen eines Importgeschäftes. Ebenso bedarf jedes Export- und Importgeschäft¹⁴⁷) über britische Banknoten und Schatzanweisungen einer ministeriellen Erlaubnis.

Im Rahmen der EWG-Rechtsordnung ist die Freiheit des Kapital- und Zahlungsverkehrs die notwendige Ergänzung zu den vier Freiheiten des Warenverkehrs, der Arbeitnehmer-Wanderung, der Niederlassung und der Dienstleistung, da regelmäßig alle zwischenstaatlichen Leistungen von Gütern und Diensten entgeltlicher Natur sind¹⁴⁸). Sowohl Art. 69 EWGV über die Freizügigkeit des Kapitalverkehrs als auch Art. 106 über den Zahlungsverkehr wurden bereits durch Richtlinien durchgeführt¹⁴⁹). An diese Bestimmungen wird das britische Devisenrecht anzupassen sein.

Art. 124 BeitrA. ermächtigt das Vereinigte Königreich jedoch, die Bestimmungen über Direktinvestitionen von Devisen-Inländern in Mitgliedstaaten und deren Liquidierung einstweilen nur zu lockern und erst bis zum 1. Januar 1975 voll zu liberalisieren. Weiter wird das Vereinigte Königreich ermächtigt, die Liberalisierung der Kapitaltransfers von Devisen-Inländern (ausgenommen emigrierende Arbeitnehmer) sowie der Schenkungen und Stiftungen, Mitgift, Erbschaftssteuern und des Immobilienerwerbs (ausgenommen den Immobilienerwerb einwandernder Arbeitnehmer) bis zum 1. Juli 1975 aufzuschieben.

¹⁴³) Defence (Finance) Regulations, S.R. & O. 1939/1620.

¹⁴⁴) 10 & 11 Geo. 6, c. 14.

¹⁴⁵) Endgültig aufgehoben durch den Emergency Laws (Reenactments and Repeals) Act 1964, c. 60.

¹⁴⁶) Eine vollständige Aufzählung der betroffenen Staaten findet sich in Exchange Control (Scheduled Territories) Orders S.I. 1967/1767, 1968/333 und 1399, 1970/748 und 1455 sowie 1971/1406, 1556 und 2002.

¹⁴⁷) Die Bestimmungen über Importrestriktionen sind zur Zeit suspendiert.

¹⁴⁸) Ipsen, Europäisches Gemeinschaftsrecht (Tübingen 1972), S. 648 f.

¹⁴⁹) Abl. 921/1960, 62/1962; Abl. 1609 und 2240/1963.

5. Staatliche Beihilfen

In seiner Budget-Rede¹⁵⁰⁾ kündigte der Finanzminister ein neues System der Industrie- sowie der regionalen Wirtschaftsförderung an. Das größte Problem der britischen Wirtschaft — neben der hohen Arbeitslosigkeit — ist die Überalterung der industriellen Anlagen, zurückzuführen auf eine, gemessen an internationalen Maßstäben, sehr geringe Investitionsneigung der britischen Unternehmer.

Die Industrieförderung wird auf dem Weg des *deficit spending* erreicht¹⁵¹⁾: einerseits durch drastische Reduzierung der Steuersätze mit dem Ziel der Kapitalbildung¹⁵²⁾ (insgesamt wird der Steuerertrag des laufenden Finanzjahres um 2,5 Milliarden Pfund niedriger veranschlagt als der des Vorjahres), andererseits durch bedeutende Erhöhungen der Abschreibungssätze für Ausrüstung und Gebäude, um die Investitionsneigung bezüglich des so gebildeten Kapitals zu erhöhen¹⁵³⁾.

Waren die höheren Abschreibungssätze bisher das einzige Mittel einer indirekten Förderung¹⁵⁴⁾ wirtschaftlich schwächerer Regionen, so wurden sie durch die gleichmäßige allgemeine Erhöhung dieser Sätze endgültig überholt.

Nunmehr wird das Land in Wirtschaftsregionen unterteilt, die je nach ihrer wirtschaftlichen Stärke in verschiedenem Grade als entwicklungsbedürftig qualifiziert wurden. In diesen Regionen werden Subventionen, gebunden an den Zweck des Neubaus bzw. der Anlagen- oder Maschinenpark-Erneuerung, erhältlich sein¹⁵⁵⁾. Überdies ist der Staatssekretär im Finanzministerium ermächtigt, in den Entwicklungsregionen zusätzliche Subventionen mit dem Ziel der Arbeitsplatzhaltung auszusütten, bzw. Kredite für Neuerrichtung von Betrieben zu gewähren¹⁵⁶⁾. Letztlich besteht zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ein Subventionsprogramm, auf Grund dessen pro Arbeitnehmer wöchentlich eineinhalb Pfund an den Arbeitgeber ausgezahlt werden. Dieses Programm wird 1974 auslaufen.

Es erhob sich die Frage, ob diese Bestimmungen mit den Art. 92 f. unter Berücksichtigung der Art. 39 und 42 EWGV vereinbar sind. Die Regierung legte die Industry Bill der Kommission vor und Staatssekretär Davies¹⁵⁷⁾

¹⁵⁰⁾ House of Commons, 21. 3. 1972.

¹⁵¹⁾ Cmnd. 4942/1972.

¹⁵²⁾ Vgl. beispielsweise § 53 Finance Act 1972, c. 41.

¹⁵³⁾ Vgl. § 28 Finance Act 1972, c. 41, und die einschlägigen Verordnungen.

¹⁵⁴⁾ Von geringerer Bedeutung war das System direkter Subventionen für die Errichtung von Gebäuden nach den Local Employment Acts 1970, c. 7 und 1972, c. 5.

¹⁵⁵⁾ Teil I des Industry Act 1972, c. 63.

¹⁵⁶⁾ Teil II und III des Industry Act 1972, c. 63.

¹⁵⁷⁾ Ebenso Entwicklungsminister Chataway am 27. 7. 1972.

konnte am 22. Mai 1972 im Unterhaus berichten, daß die Kommission den Entwurf als mit dem Art. 92 vereinbar erklärt hätte.

Auch die britische Regionalförderung hält sich durchaus im Rahmen des in den anderen Mitgliedstaaten praktizierten, sowohl was Förderungsziel und -gegenstand, als auch was die Förderungshöhe betrifft¹⁵⁸⁾. Nach dem zitierten Weißbuch soll diese Regionalförderung aber in jedem Fall mit dem Ende der Übergangsperiode, d. h. am 31. Dezember 1977 auslaufen.

Am 11. Juli 1972 hatte die Deutsche Bundesregierung eine Anfrage an die Kommission gerichtet, inwieweit das britische Regionalförderungsprogramm mit dem EWGV vereinbar sei. Die Kommission hatte gegen den ihr vorgelegten Gesetzesentwurf keine Einwände erhoben¹⁵⁹⁾. Diese Feststellung konnte aber nur vorläufiger Art sein, da die regionalpolitischen Verhandlungen Großbritanniens mit der Kommission auf der Grundlage des Art. 154 BeitrA. erst für Mitte 1973 anberaunt sind¹⁶⁰⁾.

Problematisch waren schließlich die Subventionen für den Schiffsbau¹⁶¹⁾, da diese Unternehmen vor allem in den wirtschaftlich schwachen Gebieten angesiedelt sind. Hier profitierte Großbritannien davon, daß gerade diese Subventionen wegen der besonderen Verhältnisse in Frankreich zur Zeit in der EWG noch nicht völlig abgebaut sind¹⁶²⁾. Die britische Regierung hofft den in der EWG laufenden Abbau mitmachen zu können.

6. Steuerrecht

Ab 1. April 1973 wird in Großbritannien statt der bisherigen Umsatzsteuer¹⁶³⁾ und einer speziellen Dienstleistungssteuer¹⁶⁴⁾ eine einheitliche Mehrwertsteuer erhoben werden. Bei den beiden derzeit erhobenen Steuern handelt es sich um mehrwertige Einphasensteuern insofern, als für verschiedene Warengruppen bzw. Altersklassen unterschiedliche Steuersätze in Anwendung gebracht werden. Steuergegenstand der *purchase tax* ist jeder Ver-

¹⁵⁸⁾ Vgl. Notes et Etudes Documentaires Nr. 3917 (Paris 1972).

¹⁵⁹⁾ Dies erscheint angesichts der jüngsten Entscheidung der Kommission zum belgischen Gesetz über die Wirtschaftsexpansion vom 30. 1. 1970 (Abl. L 105 vom 4. 5. 1972 und L 106 vom 5. 5. 1972) verwunderlich. Da in diesem Fall die unterstützten Zonen über das ganze Land verteilt waren, kam die Kommission zur Ansicht, daß die regionale Spezifität fehle. Dasselbe ist bei der britischen Regelung der Fall! Vgl. auch die Koordinierungsgrundsätze für Regionalbeihilfen, Abl. C III vom 4. 11. 1971 (Bulletin 11-1971, S. 40 ff.).

¹⁶⁰⁾ Entwicklungsminister Chataway, House of Commons, 17. 7. 1972.

¹⁶¹⁾ Shipbuilding Industry Act 1967, c. 40, und Industry Act 1972, 3. Anhang.

¹⁶²⁾ Art. 92 Abs. 3 *lit. c.* Satz 2 EWGV; vgl. auch Bulletin 1-1972, S. 45 ff.

¹⁶³⁾ Purchase Tax, seit 21. 10. 1940, geregelt in einer Vielzahl von Finance Acts.

¹⁶⁴⁾ Selective Employment Tax, seit 5. 9. 1966, geregelt in einer Vielzahl von Finance Acts.

kauf eines Grossisten von im Gesetz aufgezählten Waren an einen Detailisten; Steuergegenstand der *selective employment tax* jedes sozialversicherungsspflichtige Dienstleistungsverhältnis.

Die Regierung legte der Öffentlichkeit erstmals im März 1971 ein Grünbuch¹⁶⁵⁾ über ihre Pläne zur Einführung einer einheitlichen Mehrwertsteuer (VAT) vor. Begründet wurde diese Maßnahme damals noch mit der wettbewerbsverzerrenden und konzentrationsbildenden Wirkung der bestehenden Steuern. Ein Jahr später — diesmal angesichts der erfolgten Unterzeichnung des Beitrittsvertrages¹⁶⁶⁾ — gab die Regierung in einem Weißbuch¹⁶⁷⁾ die konkrete Ausarbeitung einer einwertigen Allphasen-Umsatzsteuer mit Vorsteuerabzug nach dem Muster der in den EWG-Staaten bereits eingeführten oder demnächst noch einzuführenden Mehrwertsteuer bekannt. Man war sich darüber im klaren, daß die VAT — in höherem Maße als die bestehende Umsatzsteuer — eine vom Letztverbraucher zu tragende Verbrauchssteuer sein würde, man hoffte aber, mit ihrer Hilfe die bestehenden innerstaatlichen und zwischenstaatlichen Handelsnachteile eliminieren zu können.

Das System der EWG-Mehrwertsteuer¹⁶⁸⁾ wird in Art. 2 der ersten Richtlinie folgendermaßen definiert:

»Das gemeinsame Mehrwertsteuersystem beruht auf dem Grundsatz, daß auf Gegenstände und Dienstleistungen, ungeachtet der Zahl der Umsätze, die auf den vor der Besteuerungsstufe liegenden Produktions- und Vertriebsstufen bewirkt wurden, eine allgemeine, zum Preis der Gegenstände und Dienstleistungen genau proportionale Verbrauchssteuer anzuwenden ist.

Bei allen Umsätzen wird die Mehrwertsteuer, die nach dem auf den Gegenstand oder die Dienstleistung anwendbaren Steuersatz auf den Preis des Gegenstandes oder der Dienstleistung errechnet wird, abzüglich des Mehrwertsteuerbetrages geschuldet, der die verschiedenen Kostenelemente unmittelbar belastet hat«.

Diesen Richtlinien trägt Großbritannien in der durch den Finance Act 1972 geschaffenen VAT Rechnung. Sie wird einwertig¹⁶⁹⁾ und allphasig auf die Leistung (*supply*) der meisten Güter- und Dienstleistungen sowie auf Importe erhoben werden. Der Einheitssatz von 10% ist der niedrigste in Europa¹⁷⁰⁾.

¹⁶⁵⁾ Cmnd. 4621.

¹⁶⁶⁾ Vgl. die Budgetrede des Finanzministers im Unterhaus vom 20. 3. 1972.

¹⁶⁷⁾ Cmnd. 4929.

¹⁶⁸⁾ 1. Richtlinie Abl. 1301/1967, 2. Richtlinie Abl. 1303/1967, 3. Richtlinie Abl. L 320, 34/1969, 4. Richtlinie Abl. L 283, 41/1971.

¹⁶⁹⁾ Im Gegensatz etwa zu Frankreich und Belgien.

¹⁷⁰⁾ Nur Luxemburg hat einen derart niedrigen Satz. Dieser niedere Satz erklärt sich daraus, daß auf einen der wichtigsten Finanzsteuergegenstände: Automobile, eine zusätzliche 10prozentige Sondersteuer erhoben werden wird.

7. Sonstiges

Weitere Novellierungen wurden auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts (§ 9 ECA) und des Kartellrechts (§ 10 ECA) vorgenommen. Rechtsänderungen sind in Großbritannien auch auf dem Gebiet des Steuerrechts, Versicherungsrechts, Verkehrsrechts und Veterinärrechts zu erwarten. Doch sind die Pläne dafür noch nicht so ausgereift, daß sie in diesen Bericht eingeschlossen werden könnten¹⁷¹⁾. Im Bereich der EGKS werden vor allem die British Steel Corporation und der National Coal Board aus dem Weisungsverband zum Secretary of State for Trade and Industry herausgelöst und direkt der Kommission unterstellt werden müssen. Die auf diesen Gebieten bestehenden Erzeugersubventionssysteme sind aufzuheben.

Die Übergangsregelungen werden eine Vielzahl von Anpassungsregelungen erforderlich machen. Beispielsweise werden mit jeder der stufenweisen Preiserhöhungen die Pensionen, Renten und anderen Versicherungsleistungen neu festgesetzt werden müssen¹⁷²⁾.

Den verwaltungstechnischen Erfordernissen der Gemeinschaften trägt der ECA nur in sehr beschränktem Maße Rechnung. Großbritannien wird seine finanziellen Verpflichtungen über den Consolidated Fund — das Abwicklungskonto des Finanzministeriums bei der Bank of England für Steuergelder — auszahlen (§ 2 Abs. 3)¹⁷³⁾, § 11 dehnt die Meineidgesetzgebung auf Aussagen vor Gemeinschaftsorganen aus. Auch andere Straftatbestände wurden erweitert: z. B. nach § 11 Abs. 2 der Tatbestand der Verletzung von Amtsgeheimnissen auf solche von EURATOM-Beamten gleich welcher Staatsangehörigkeit oder nach § 2 Abs. 4 des vierten Anhangs der Tatbestand des Bruchs von Zollsiegeln und -plomben auf die von der EWG ausgestellten.

Großbritannien ist nach mehreren Bestimmungen der Beitrittsakte verpflichtet, binnen kürzester Zeit seine Vertreter in den verschiedenen Gemeinschaftsgremien zu benennen. Das Verfahren der Nominierung ist noch nicht geregelt. Europaminister Rippon schlug die Schaffung eines parlamentarischen paritätisch bestellten *ad hoc*-Committees vor¹⁷⁴⁾, die Opposition zeigte jedoch bis heute kein Interesse. Relativ detaillierte Pläne legte der Untersuchungsausschuß für Verfahrensfragen in einem am 8. August 1972 veröffentlichten Bericht der Öffentlichkeit vor.

¹⁷¹⁾ Vgl. auch die Ankündigungen Europaminister Rippons über die diesbezüglichen Pläne der Regierung, Times vom 19. 5. 1972, S. 6.

¹⁷²⁾ Cmnd. 4715/1971, S. 23.

¹⁷³⁾ Diese Zahlungen wurden von mehreren Abgeordneten als verfassungswidrig kritisiert, da sie auf *taxation without representation* beruhen.

¹⁷⁴⁾ 15. 2. 1972 Hansard H. C. Deb., Bd. 831, Sp. 275.

III. Schluß

Die Schwierigkeit dieses Berichtes war, in der Fülle des Materials eine einheitliche Darstellung zu erreichen. Die unvergleichlich wichtigeren politischen, sozialen und wirtschaftlichen Probleme des Beitritts konnten nur an einigen Stellen angedeutet werden, doch schienen auch die rein rechtstechnischen Änderungen einer Darstellung wert.

Der ECA, das Kernstück der Rechtsanpassung, erhielt von britischer Expertenseite im großen und ganzen zustimmende Würdigung¹⁷⁵). Ob die Rechtsanpassung allen Problemen gerecht wurde und noch werden wird, kann erst die Praxis der nächsten Jahre zeigen. Die neue Gesetzgebung ist soweit durchaus europa-freundlich, teilweise — wie gezeigt werden konnte — unter Aufgabe britischer Rechtstradition. Es wird am »Gemeinschaftsgeist« der britischen Gerichte liegen, ob diese Intention in die Rechtspraxis übersetzt werden kann.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, daß die rechtstechnischen Änderungen in Großbritannien keine unüberwindlichen Schwierigkeiten mit sich bringen. Größer sind vermutlich die Strukturprobleme, die die Erweiterung für die Gemeinschaften auslöst. Es ist auch noch nicht abzusehen, in welchem Maße die Rechtsharmonisierung nach den Art. 99 und 100 ff. EWGV sowie das Aufspüren der den Mitgliedstaaten gemeinsamen »allgemeinen Rechtsgrundsätzen der außervertraglichen Haftung« (Art. 215 EWGV) erschwert werden wird.

Bernhard Raschauer

Summary

The Accession of Great Britain to the European Communities

Modifications in British municipal law

In signing the Treaty of Accession to the European Communities, the United Kingdom did not only undertake political, social, and economic engagements, but also accepted the obligation to carry out certain alterations of its municipal law. The ratification of the Treaty of Accession implies changes in the constitutional law of Great Britain of which the modified understanding of the doctrine of Parliamentary Sovereignty is pre-eminent. The European Communities Act has to be criticized for being vague on the problem of the "surrender of law-making power",

¹⁷⁵) Mitchell, C.M.L. Rev. Bd. 9 (1972), S. 134 ff.

and thus for ignoring the successful pragmatical approach adopted in other EEC-member States encountering similar problems (e. g. Germany and Italy).

The *acquis communautaire*, which is expressly mentioned in the Treaty, has probably not been incorporated into British municipal law and is thus likely to be ignored in the application of Community law by British organs. British courts will regard it their proper function to determine the validity of municipal law in view of the relevant provisions of Community law, although they will probably continue to refuse to decide on the validity of statutes. Parliament will be able to pass resolutions upon regulations implementing Community law, its powers with respect to treaties has, however, been severely curtailed by the *in toto* incorporation of future treaties "ancillary to the Community Treaties". The prerogative power of the Crown in foreign affairs is restricted by the respective "monopoly" of Community organs with regard to Community affairs.

The question of the responsibility of British ministers, especially if they are bound by majority decisions of the Council, is not completely eliminated under the Luxemburg Accords. This problem will have to receive a pragmatical solution, which is, however, facilitated by similar tendencies in the interpretation of municipal law.

The problems raised by the incorporation of the Court of the European Communities into the British machinery of justice are not insuperable, although the qualification of the administrative tribunals for the purposes of the procedure under Art. 177 of the EEC-treaty is still open.

Special questions with regard to Northern Ireland and the Channel Islands have apparently been settled harmoniously. The United Kingdom's obligations under international law received differential treatment: Great Britain renounced her EFTA-membership; the Commonwealth preferential agreements were modified; the Commonwealth Sugar Agreement and the Anglo-Irish Free Trade Agreement continue to be applicable until they will eventually be superseded by Community treaties and Community law.

The report finally deals in an exemplary manner with modifications of British statute law as they have already been effectuated or are due within the foreseeable future. The chapters cover customs law, agriculture, right of settlement and employment, exchange control, State subsidies, and tax law. Difficulties have so far only arisen in the context of immigration law where the government was unable to reach the necessary support for two implementing regulations on immigration control.

The author's conclusion is that the "Community-spirit" of the recent British legislation can only become effective if it will be adequately realized by the British courts who will have to react upon the tacit modifications of British constitutional law underlying the European Communities Act.

Bernhard Raschauer