

MOTOR DER INTEGRATION - HÜTER DER RECHTSIDEE?

Der Beitrag des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften zu einer europäischen Rechtskultur

Dr. Manfred A. DAUSES, Rechtsreferent am EuGH, Luxemburg

Die Väter der Verträge haben eine Entscheidung von großer Tragweite getroffen, als sie "die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge" (Art. 164 EWGV; Art. 31 EGKSV; Art. 136 EAGV) in die Hände eines unabhängigen Rechtsprechungsorgans, des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften (EuGH), legten. Sie haben damit nicht nur die Begriffe und Rechtssätze des Gemeinschaftsrechts justitiabel gemacht, sondern zugleich anerkannt, daß das Gemeinschaftsrecht das Substrat bildet, auf dem sich die wirtschaftliche und politische Entwicklung Europas vollziehen soll. Wirtschaftliches und politisches Geschehen wurde damit in voller Anerkennung seiner Dynamik in rechtliche Bahnen eingegrenzt und normativen Zielvorstellungen unterworfen.

Die Schaffung und das Wirken einer permanenten zentralen Gerichtsinstanz hat wesentlich zur Einheit und Einheitlichkeit der Gemeinschaftsordnung beigetragen. Nicht zuletzt dadurch unterscheidet sich die Europäische Gemeinschaft von den zahlreichen anderen regionalen Wirtschaftsintegrationssystemen in verschiedenen Teilen der Welt oder vom losen Verband des GATT, die lediglich politische Mittel der Streitbeilegung kennen.

Die Qualität der Gemeinschaftsordnung, ihre Tragweite und Effizienz ergeben sich in erster Linie aus der Rechtsprechung des EuGH. Dieser hat dazu in dem Urteil Costa/ENEL ausgeführt:¹

"Zum Unterschied von gewöhnlichen internationalen Verträgen hat der EWG-Vertrag eine eigene Rechtsordnung geschaffen, die bei seinem Inkrafttreten in die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten aufgenommen worden und von ihren Gerichten anzuwenden ist. Denn durch die Gründung einer Gemeinschaft für unbegrenzte Zeit, die mit eigenen Organen, mit der Rechts- und Geschäftsfähigkeit, mit internationaler Handlungsfähigkeit und insbesondere mit echten ... Hoheitsrechten ausgestattet ist, haben die Mitgliedstaaten, wenn auch auf einem begrenzten Gebiet, ihre Souveränitätsrechte beschränkt und so einen Rechtskörper geschaffen, der für ihre Angehörigen und sie selbst verbindlich ist."

In dieser Perspektive ist die Rolle des EuGH zu sehen. Er ist Kontrollorgan der politischen Gemeinschaftsorgane, aber auch Individualschutzinstanz, d. h. Gralshüter der grundlegenden Rechte und Freiheiten der Gemeinschaftsbürger. Eine seiner Hauptaufgaben besteht darin, politische Gewalt einer Rechtmäßigkeitskontrolle zu unterwerfen. Mit besonderer Deutlichkeit kommt dies in dem jüngeren Urteil Les Verts/Europäisches Parlament zum Ausdruck:²

¹ Urteil vom 15. Juli 1964, Costa/ENEL, 6/64, Slg. 1964, S. 1251 (1270).

² Urteil vom 23. April 1986, Les Verts/Europäisches Parlament, 294/83, Slg. 1986, S. 1339 (1365)

"Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ist eine Rechtsgemeinschaft der Art, daß weder die Mitgliedstaaten noch die Gemeinschaftsorgane der Kontrolle darüber entzogen sind, ob ihre Handlungen im Einklang mit der Verfassungsurkunde der Gemeinschaft, dem Vertrag, stehen."

Bekanntlich läßt sich die Gesetzgebung in demokratischen Rechtsformen seit jeher von dem Bestreben leiten, in erster Linie Rechte und Erwartungen der Wählerschaft der politisch Verantwortlichen zu befriedigen. Die Aufgabe des EuGH besteht so häufig darin, die Rechtsstaatlichkeit auch gegenüber denjenigen Gruppen von Marktteilnehmern zu verwirklichen, die als Minderheiten oder Randgruppen der Aufmerksamkeit des Gesetzgebers entgingen oder die nicht über eine hinreichend mächtige Lobby verfügen, um ihre Interessen wirksam durchzusetzen.

Hinzu kommt, daß die Gemeinschaftsverträge, einschließlich der Einheitlichen Europäischen Akte, nur eine Teilverfassung bilden. Die Europäische Gemeinschaft verfügt nicht über ein voll ausgebildetes Rechts- und Verfassungssystem. Sie ist eine Teilrechtsordnung, in wichtigen Punkten lückenhaft. Sicher ist sie, wie das Bundesverfassungsgericht wiederholt anerkannt hat, in vielfältiger Weise mit den innerstaatlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten verschränkt und wirkt in wachsendem Umfang in sie hinein. Aber gerade das Zusammenwirken und abgestimmte Nebeneinander der Rechtskreise bedarf der Kollisionsregeln. Sie finden sich nicht in den Gemeinschaftsverträgen selbst, sondern mußten erst im Laufe der Jahrzehnte von der Rechtsprechung des EuGH herausgebildet werden. Es handelt sich in erster Linie um die Grundsätze des Vorrangs und der direkten Wirkung des Gemeinschaftsrechts, die das Zusammenspiel der Gemeinschaftsrechtsordnung mit den nationalen Rechtsordnungen und ihre Einwirkung auf die einzelnen regeln.

Vorrang und direkte Wirkung des Gemeinschaftsrechts

Der Grundsatz des Vorrangs, erstmals anerkannt in dem bereits zitierten Leiturteil Costa/ENEL, wirft keine besonderen Probleme auf. Er ist Völkerrechtlern bereits aus einer gefestigten Rechtsprechung des (Ständigen) Internationalen Gerichtshofes wohlvertraut. Im Gemeinschaftsrecht besagt er, daß "dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht wegen dieser seiner Eigenart keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen können, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll".³

Der EuGH ging einen Schritt darüber hinaus, wenn er, beginnend mit dem Grundsatzurteil "Van Gend & Loos"⁴, die Gemeinschaftsrechtsordnung unmittelbar auf die einzelnen Marktbürger bezog, diesen mithin subjektive Rechtsansprüche aus Gemeinschaftsrecht zuerkannte. In Verbindung mit dem Vorrangprinzip besagt der Grundsatz der unmittelbaren Geltung, daß nationale Behörden und Gerichte, die im Rahmen ihrer Zuständigkeiten mit Gemeinschaftsrecht befaßt werden, diesem den Anwendungsvorrang vor jedem innerstaatlichen Recht zu geben haben. Sie haben letzteres, soweit wie möglich, in Übereinstimmung mit den Erfordernissen des Gemeinschaftsrechts auszulegen

³ aaO. (Fußnote 1).

⁴ Urteil vom 5. Februar 1963, Van Gend & Loos, 26/62, Slg. 1963, S. 3

und anzuwenden und, sofern eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung nicht möglich ist, jene entgegenstehende innerstaatliche Rechtsvorschrift unangewendet zu lassen.

Der EuGH hat in unterdessen gefestigter Rechtsprechung den folgenden Grundfreiheiten des Gemeinsamen Markts unmittelbare Geltung zugesprochen: freier Warenverkehr, Freizügigkeit, Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit, freier Zahlungsverkehr. Nicht unmittelbar anwendbar sind die Bestimmungen über die Kapitalverkehrsfreiheit. Nach dem Wortlaut von Art. 189 Abs. 2 EWGV gelten zudem Verordnungen "unmittelbar in jedem Mitgliedstaat".

Auf heftige Widerstände ist die Rechtsprechung zur unmittelbaren Geltung von Richtlinien gestoßen. Richtlinien sind im Gegensatz zu Verordnungen nur "hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich", überlassen jedoch "den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel" (Art. 189 Abs. 3 EWGV). Sie sind in nationales Recht umzusetzen, wobei die Mitgliedstaaten im allgemeinen über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Umsetzung verfügen. Normalerweise treffen die Wirkungen von Richtlinien die einzelnen also nur auf dem Weg über die nationalen Durchführungsmaßnahmen.

Da die unterschiedliche Typologie von Verordnungen und Richtlinien jedoch in der Praxis zunehmend verwischt wurde (in Richtlinien-texte wurden immer konkretere und detailliertere Regelungen aufgenommen), hat der EuGH in seinem Fallrecht auch Richtlinienbestimmungen unter gewissen Voraussetzungen unmittelbare Geltung zuerkannt. Dem einzelnen wurde damit das Recht eingeräumt, sich vor nationalen Gerichten gegenüber entgegenstehendem innerstaatlichen Recht auf die Bestimmungen einer Richtlinie zu berufen, sofern diese hinreichend klar und unbedingte sind. Dabei ist zu beachten, daß die direkte Wirkung von Richtlinien weniger weit reicht als die von Verordnungen: sie bedeutet lediglich die "Anrufbarkeit" gegenüber den umsetzungssäumigen Mitgliedstaaten. In anderen Worten: Richtlinien können für die einzelnen Rechte begründen, ihnen aber keine Verpflichtung auferlegen. Daraus folgt, daß Richtlinien keine privatrechtsgestaltende Wirkung haben können.

Die Rechtsprechung zur unmittelbaren Geltung von Richtlinien ist in der Vergangenheit auf heftige Widerstände gestoßen. Der deutsche Bundesfinanzhof und der französische Conseil d'Etat verweigerten dem EuGH zeitweilig die Gefolgschaft. Für den deutschen Bereich ist der Burgfrieden inzwischen durch eine vielbeachtete Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts wiederhergestellt. Mit ihr wurde ein die unmittelbare Geltung einer Mehrwertsteuerrichtlinie verneinendes Urteil des Bundesfinanzhofs aufgehoben und in den Entscheidungsgründen die Befugnis des EuGH zur richterlichen Rechtsfortbildung in den vom EuGH selbst gesetzten Grenzen anerkannt.⁵

Der Schutz der Grundrechte in der Gemeinschaftsrechtsordnung

Als eine wesentliche Aufgabe sieht der EuGH den Schutz der einzelnen vor Eingriffen der Gemeinschaftsgewalt. In diesem Zusammenhang hat er, beginnend mit dem Urteil Stauder 1969,⁶ eine kohärente Grundrechtsdoktrin ent-

⁵ Beschluß des BVerfG vom 8. April 1987, 2 BvR 687/85

⁶ Urteil vom 12. November 1969, Stauder, 29/69, Slg. 1969, S. 419

wickelt. Die Grundrechte der Person zählen zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts, die er zu wahren hat.

In späteren Entscheidungen, insbesondere dem Urteil Hauer 1979,⁷ hat er präzisiert, daß bei der Gewährleistung der Grundrechte von den gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten auszugehen ist, so daß in der Gemeinschaft keine Maßnahmen als Rechtens anerkannt werden können, die unvereinbar sind mit den von den Verfassungen dieser Staaten geschützten Grundrechten. Der EuGH hat angefügt, daß auch die internationalen Verträge über den Schutz der Menschenrechte, an deren Abschluß die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind, eine wichtige Orientierungsfunktion haben. Dies gilt insbesondere für die Europäische Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950, der zur Stunde nur Staaten angehören. In allen Fällen ist der EuGH davon ausgegangen, daß der Grundrechtsschutz der Gemeinschaft sich in deren Struktur und Ziele einfügen muß. Einschränkungen der Grundrechte sind im Interesse des europäischen Gemeinwohls zulässig, jedoch sind Eingriffe in den Wesensgehalt ("substance") in jedem Fall ausgeschlossen.

Die Dimension der Grundrechtsjudikatur des EuGH erhellt daraus, daß die Gemeinschaft mehr ist als ein funktionaler Zweckverband oder eine internationale Fachorganisation des herkömmlichen Typs. Sie ist ein mit durchgreifender normsetzender, ausführender und rechtsprechender Gewalt ausgestattetes Gebilde, das auf fortschreitende Intensivierung des sozialen Beziehungsnetzes gerichtet ist. Ein- und Ausfuhrverbote, Produktions- und Vermarktungsregelungen, Preisreglementierungen, Quotensysteme in landwirtschaftlichen Marktordnungen und im Stahlsektor sowie die Wettbewerbs- und Beihilferegeln weisen intensive Berührungsfelder mit dem Eigentumsrecht und dem Recht auf freie Berufsausübung auf. Die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit kann in Konflikt mit der gemeinschaftsrechtlich zugestandenem Ordnungsgewalt der Mitgliedstaaten treten; die Religions- und Bekenntnisfreiheit beschränkt die beamtenrechtliche Organisationsgewalt der Gemeinschaftsorgane als öffentlicher Dienstherren.⁸ Im Kartellverfahren ist die Unverletzlichkeit der Wohn- und Geschäftsräume als Gemeinschaftsgrundsatz zu beachten.⁹

Schließlich ist es das Verdienst des EuGH, daß die Gemeinschaftsordnung in allen ihren Verzweigungen von verschiedenen grundrechtsverwandten Prinzipien durchzogen und durchwirkt wird. Man denke nur an den Gleichheitssatz und den Verhältnismäßigkeitssatz, aber auch an die Grundsätze der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes. Der Gleichheitssatz besagt, daß "vergleichbare Sachverhalte nicht unterschiedlich behandelt werden dürfen, es sei denn, daß eine Differenzierung objektiv gerechtfertigt wäre".¹⁰ Den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz hat der EuGH erst unlängst in umfassender Form definiert, wobei die aus dem deutschen Verfassungsrecht bekannten Aspekte der Geeignetheit und Erforderlichkeit, der Zweck-Mittel-Relation und des Über-

⁷ Urteil vom 13. Dezember 1979, Hauer, 44/79, Slg. 1979, S. 3727

⁸ Urteil vom 27. Oktober 1976, Prais, 130/75, Slg. 1976, S. 1589

⁹ Urteil vom 21. September 1989, Hoechst, 46/87 und 227/88, noch nicht veröffentlicht

¹⁰ Urteil vom 19. Oktober 1977, "Quellmehl", 117/76 und 16/77, Slg. 1977, S. 1753 (1770)

maßverbots vereinigt wurden. Danach sind "Maßnahmen, durch die den Wirtschaftsteilnehmern finanzielle Belastungen auferlegt werden, nur rechtmäßig, wenn sie zur Erreichung der zulässigerweise mit der fraglichen Regelung verfolgten Ziele geeignet und erforderlich sind. Wenn mehrere geeignete Maßnahmen zur Auswahl stehen, ist die am wenigsten belastende zu wählen; ferner müssen die auferlegten Belastungen in angemessenem Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen."¹¹

Kritische Stimmen haben lange Zeit gegargwöhnt, der EuGH lege nur ein Lippenbekenntnis zu den Grundrechten ab, ziehe aber aus deren Geltungsanspruch keine prozeßentscheidenden Konsequenzen. Tatsächlich wurde in den meisten einschlägigen Urteilen eine Grundrechtsverletzung in concreto verneint. Die Zweifler dürften gerade in jüngster Zeit eines besseren belehrt worden sein. In dem Urteil Wachauf hat der EuGH im Hinblick auf eine Milchquotenregelung ausgeführt, daß "eine gemeinschaftsrechtliche Regelung, die dazu führen würde, daß der Pächter nach Ablauf des Pachtverhältnisses entschädigungslos um die Früchte seiner Arbeit und der von ihm in dem verpachteten Betrieb vorgenommenen Investitionen gebracht würde, mit den Erfordernissen des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaftsrechtsordnung unvereinbar wäre". In dem genannten Fall ging es um eine Regelung, wonach die Milchquote nach Ablauf des Pachtvertrags an den Verpächter zurückfiel, auch wenn der Pächter den entscheidenden Beitrag zum Aufbau der Milchwirtschaft auf dem Hof geleistet hatte.¹²

Es ist die wohl schönste Anerkennung für die Grundrechtsjudikatur des EuGH, daß das Bundesverfassungsgericht im Oktober 1986 - nach verschiedenen zwischenzeitlichen Andeutungen, insbesondere dem "Vielleicht-Beschluß" vom 25. Juli 1979¹³ - mit "Solange II" nunmehr endgültig seine Vorbehalte gegenüber dem behaupteten Grundrechtsdefizit der Gemeinschaft aufgegeben hat. Es hat anerkannt, daß der EuGH heute einen Grundrechtsschutz gewährt, der dem vom Grundgesetz gebotenen im wesentlichen gleichzuachten ist; das Bundesverfassungsgericht werde also eine Normenkontrolle gegenüber Gemeinschaftsrecht, das als Rechtsgrundlage für ein Verhalten deutscher Gerichte oder Behörden dient, nicht mehr ausüben, solange der EuGH einen wirksamen Grundrechtsschutz gegenüber der Hoheitsgewalt der EG gewährleistet. Dahin zielende Vorlagen nach Art. 100 Abs. 1 GG seien unzulässig.¹⁴

"Solange II" bedeutet Anerkennung und Verpflichtung zugleich für den Gerichtshof in Luxemburg. Er fühlt sich der Aufrechterhaltung hoher Grundrechtsstandards verpflichtet.

Die Rechtsprechung zum Gemeinsamen Markt

Wenden wir uns nunmehr den Gegenständen der Rechtsprechung des EuGH zu! Er entscheidet über das gesamte Spektrum des Gemeinschaftsrechts, d. h. die Gemeinschaftsverträge und die auf ihrer Grundlage erlassenen Akte der Ge-

¹¹ Urteil vom 11. Juli 1989, Schraeder, 265/87, noch nicht veröffentlicht

¹² Urteil vom 13. Juli 1989, Wachauf, 5/88, noch nicht veröffentlicht

¹³ BVerfGE 53, 187

¹⁴ Beschluß des BVerfG vom 22. Oktober 1986, 2 BvR 197/83

meinschaftsorgane. Die Skala umfaßt institutionelle Probleme wie die Stellung des Europäischen Parlaments ebenso wie Fragen des allgemeinen Völkerrechts, des Wirtschafts-, Berufs- und Gewerberechts, des allgemeinen und besonderen Verwaltungsrechts, des Arbeits- und Sozialrechts, des Wettbewerbsrechts und des gewerblichen Rechtsschutzes.

Ein zentraler Gegenstand der Rechtsprechung des EuGH ist der Gemeinsame Markt, d. h. der Zusammenschluß der nationalen Volkswirtschaften zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum, in dem die Hindernisse für den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr zwischen den Mitgliedstaaten beseitigt sind. Der Gemeinsame Markt ist der Ausgangspunkt und die Grundlage der gesamten Gemeinschaftsentwicklungen. Er ist der harte Kern, von dem alle weiterführenden politischen Bestrebungen, etwa im Bereich der Wirtschafts- und Währungspolitik, der Forschungs- und der Umweltpolitik, ausgehen.

Nach einer klassischen Definition, die der Gerichtshof 1982 in dem Urteil Gaston Schul gegeben hat, bedeutet der Begriff "Gemeinsamer Markt"¹⁵ "die Beseitigung aller Hemmnisse im innergemeinschaftlichen Handel mit dem Ziel der Verschmelzung der nationalen Märkte zu einem einheitlichen Markt, dessen Bedingungen denjenigen eines wirklichen Binnenmarktes möglichst nahekommen".

Wohlgemerkt, noch geht es um die Finalität eines einheitlichen Marktes mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen. Die Verwirklichung des vollkommenen Binnenmarktes im Sinne der Einheitlichen Europäischen Akte ist dem Jahresende 1992 vorbehalten. Der Relativsatz im Urteil Gaston Schul: "dessen Bedingungen denjenigen eines wirklichen Binnenmarktes möglichst nahekommen", indiziert den graduellen, je möglicherweise qualitativen Unterschied zwischen dem bereits heute erreichten "acquis communautaire" und dem bis 1993 angestrebten "Raum ohne Binnengrenzen" mit gesteigerter Integrationsdichte.

Gewisse mobilitätsbeschränkende Maßnahmen der Mitgliedstaaten müssen daher nach einer häufig wiederkehrenden Formel der Rechtsprechung "im gegenwärtigen Stand des Gemeinschaftsrechts" noch hingenommen werden. Dieser Vorbehalt dürfte erst im integrierten "wirklichen" Binnenmarkt, d. h. ab 1993, entfallen.

Als Beispiel für die entschlossene Rechtsprechung zum Gemeinsamen Markt sei die Rechtsprechung zu den mengenmäßigen Beschränkungen und Maßnahmen gleicher Wirkung angeführt. In dem berühmt gewordenen Urteil Cassis de Dijon hat der EuGH 1979 entschieden, daß die Artikel 30 - 36 EWGV nicht nur direkte und indirekte Diskriminierungen eingeführter Waren im Verhältnis zu inländischen Waren verbieten, sondern auch nationale Vorschriften über die Herstellung und Vermarktung von Waren, die unterschiedslos für eingeführte und einheimische Erzeugnisse gelten. Die daraus resultierenden Handelshemmnisse müßten jedoch hingenommen werden, wenn sie durch "zwingende Erfordernisse" gerechtfertigt seien, so insbesondere "Erfordernisse einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes".¹⁶

¹⁵ Urteil vom 5. Mai 1982, Gaston Schul, 15/81, Slg. 1982, S. 1409

¹⁶ Urteil vom 20. Februar 1979, Rewe-Zentral, 120/78, Slg. 1979, S. 662

"Cassis de Dijon" war ein entscheidender Schritt in Richtung auf die Liberalisierung der Warenmärkte, denn nach früherem Verständnis konnten Handelshemmnisse, die sich aus Unterschieden der nationalen Produktions- und Vermarktungsvorschriften ergaben, nur durch Rechtsangleichung beseitigt werden. In der Folge hat sich ein reichhaltiges und differenziertes Fallrecht entwickelt, das jeweils auf einer Interessen- und Güterabwägung zwischen den Erfordernissen der Warenfreizügigkeit und den gerechtfertigten Schutzbedürfnissen der Mitgliedstaaten aufbaute, wobei der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Vordergrund stand.

Als anschauliches und hinreichend bekanntes Beispiel möge das Bier-Urteil dienen. Das deutsche Lebensmittelrecht untersagte einerseits die Verwendung der Bezeichnung "Bier" für Getränke, die mit anderen Grundstoffen als Hopfen, Malz, Hefe und Wasser hergestellt wurden. Insoweit handelte es sich um ein relatives Verkehrsverbot. Andererseits war jegliche Vermarktung von Bier verboten, das Zusatzstoffe enthält, mithin ein absolutes Vermarktungsverbot. Der EuGH hat beide Regelungen für unverhältnismäßig gehalten: Zum Schutz des Verbrauchers reiche eine Etikettierungsregelung aus; Zusatzstoffe seien zuzulassen, soweit ein technologisches Bedürfnis dafür bestehe und von ihnen keine Gesundheitsgefährdung ausgehe. Sowohl bei der Bedürfnis- als auch bei der Unbedenklichkeitsprüfung seien die international anerkannten lebensmittelrechtlichen Standards zu berücksichtigen.¹⁷

Ähnliche Regelungen hat der EuGH zur Tragweite der sonstigen Freiheiten des Gemeinsamen Marktes angestellt, insbesondere der Freizügigkeit, der Niederlassungsfreiheit und des freien Dienstleistungsverkehrs. Viele Urteile haben in den betroffenen Kreisen und im Schrifttum ein nachhaltiges Echo erfahren; einige von ihnen haben Rechtsgeschichte geschrieben.

Mit den Versicherungsurteilen vom 4. Dezember 1986 wurde eine Jahrzehnte schwelende Auseinandersetzung zwischen Rat und Kommission betreffend die Harmonisierung des Versicherungssektors beendet. Die Kommission hatte angesichts eines stockenden Rechtssetzungsverfahrens im Rat die Flucht nach vorne angetreten und gegen vier Mitgliedstaaten mit dirigistischer Verfassung des Versicherungsmarktes, darunter die Bundesrepublik Deutschland, Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Der EuGH hat im Ergebnis eine vermittelnde Ansicht vertreten, die insbesondere für die Versicherung kommerzieller Großrisiken mehr Liberalisierung bringt. Grenzüberschreitende Versicherungsdienstleistungen dürfen nunmehr in allen Sparten ohne Niederlassung im Bestimmungsstaat erbracht werden; ein Niederlassungserfordernis ist in jedem Fall unverhältnismäßig. Dagegen ist nach den Urteilen ein Zulassungsregime im Bestimmungsstaat zumindest für das schutzbedürftige Massengeschäft statthaft.¹⁸

Die Auslegungsmethoden des EuGH

Wie schon eingangs angedeutet, entnimmt der EuGH seine Legitimation zur Schaffung von Richterrecht aus Art. 164 EWGV, der ihn zur "Wahrung des

¹⁷ Urteil vom 12. März 1987, Kommission/Bundesrepublik Deutschland, 178/84, noch nicht veröffentlicht

¹⁸ Insbesondere Urteil vom 4. Dezember 1986, Kommission/Bundesrepublik Deutschland, 205/84, Slg. 1986, S. 3755

Rechts" im Anwendungsbereich des Vertrags verpflichtet. Er ist ferner nach Art. 4 EWGV Teil des institutionellen Gefüges und damit des Entscheidungssystems der Gemeinschaft. In dieser Eigenschaft ist er berufen, an der Verwirklichung der Integrationsziele mitzuwirken. Dieser Verantwortung muß er sich stellen, darf aber dabei nicht die Bindungen aus dem Recht verlassen.

Das Schrifttum hat sich immer wieder mit dem Phänomen des Richterrechts beschäftigt. Teils mit Hochachtung und Bewunderung, teils mit spürbarem Unbehagen wird die schöpferische Jurisprudenz unter die Lupe genommen. Im englischen Sprachraum ist die Rede vom "judge-made law"; unsere französischen Kollegen haben das geflügelte Wort vom "gouvernement des juges" geprägt. Gerade der EuGH gilt für viele als Paradebeispiel einer rechtsschöpferischen Gerichtsbarkeit. Dabei sollte nicht übersehen werden, daß in allen Rechtssystemen vor allem die Tätigkeit oberster Gerichte sich nicht in der Subsumtion des Lebenssachverhalts unter die Rechtsnorm erschöpft, sondern vorweg in der Präzisierung des anwendbaren Rechts besteht, sei es im Wege der Auslegung oder der Lückenfüllung. Der bekannte Satz Montesquieus "Le juge est la bouche qui prononce les paroles de la loi" gibt eine bloße Fiktion wieder.

Maßgebliche Bedeutung kommt daher den Auslegungsmethoden des EuGH zu. Die Vorschriften des Gemeinschaftsrechts sind häufig unklar, verworren, selbst dem Fachmann unverständlich und sibyllinisch. Hinzu kommen eine oft unscharfe Begrifflichkeit und fehlerhafte oder unvollständige Verweisungstechnik. Schwierigkeiten bereitet zudem die Mehrsprachigkeit der Texte und eine - nach Übersetzung riechende - gemeinschaftsspezifische Terminologie, die im nationalen Bereich keine Entsprechung oder aber einen anderen Bedeutungsgehalt hat.

Die systematisch-teleologische Auslegung ist daher ein unverlässliches Korrektiv der Wortinterpretation. Sie bedeutet das Bemühen um den objektiven Sinn der Regelung, nicht die Verwirklichung eigener politischer Zielvorstellungen durch das Gericht. Der EuGH hat sie in jahrzehntelanger Kasuistik zur Kunst verfeinert. Ihre wichtigsten Aspekte können wie folgt zusammengefaßt werden:

1. Einheitliche Auslegung in allen authentischen Sprachfassungen: Der Grundsatz fließt aus dem Erfordernis der einheitlichen Geltung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten, ohne die das Gemeinschaftsrecht seinen kommunitären Charakter verlieren würde. Damit verwandt ist die Tendenz des EuGH, Begriffe des Gemeinschaftsrechts nach Möglichkeit autonom und nicht durch Verweisung auf die nationalen Rechtsordnungen auszufüllen. Erwähnt sei in diesem Zusammenhang der Begriff des Arbeitnehmers als Begünstigter der Freizügigkeitsregeln, ferner der Begriff der öffentlichen Verwaltung als Bereichsausnahme der Freiheiten des Personenverkehrs. Der EuGH hat sie als kommunitäre Begriffe verstanden mit gemeinschaftseinheitlichem Inhalt gefüllt.
2. Orientierung am "effet utile" der Regelung: Der Grundsatz bezweckt die Wahrung der Funktionsfähigkeit der Gemeinschaft. Er besagt, daß gemeinschaftsrechtliche Normsätze möglichst so auszulegen sind, daß die Gemeinschaft und ihre Organe in die Lage versetzt werden, ihre Aufgabe bestens zu erfüllen.
3. Vertragskonforme Auslegung des sekundären Gemeinschaftsrechts: Diese Regel zielt darauf ab, soweit wie möglich, die Nichtigkeit bzw. Ungültigkeit des Derivativrechts zu vermeiden. Im weiteren Sinne geht der EuGH dabei

von dem Gedanken aus, daß die Gemeinschaftsrechtsordnung eine in sich geschlossene Einheit bildet und daß daher ihre einzelnen Bestimmungen so zu interpretieren sind, daß Ungereimtheiten und Widersprüchlichkeiten möglichst vermieden werden.

4. Dynamisch-evolutive Auslegung: Sie spiegelt die Erkenntnis wider, daß die Gemeinschaft eine Integrationsordnung ist, die sich fortentwickelt. Daher ist ihr Recht nicht in erster Linie im Lichte seiner Entstehungsgeschichte, d. h. retrospektiv, sondern unter Berücksichtigung der inzwischen eingetretenen Evolution, d. h. vorausschauend, zu deuten.
5. Regel-Ausnahme-Schema: Es besagt, daß die tragenden Begriffe der Integrationsordnung und vor allem die Grundfreiheiten des Gemeinsamen Markts weit, Ausnahme davon und Vorbehalte dazu aber eng auszulegen sind. Diese Praxis bedeutet eine klare Umkehrung der traditionellen völkerrechtlichen Interpretationsmaxime, wonach eine Vermutung gegen Beschränkungen der staatlichen Souveränität besteht (Lotus-Urteil des StIGH 1927).

Die entschiedene und konsequente Anwendung dieser Regel hat es dem EuGH ermöglicht, in der Interessen- und Güterabwägung zwischen den Erfordernissen der Verträge und den beschränkenden Wirkungen nationaler Politiken im Zweifel den ersteren den Vorrang einzuräumen. Darauf hinzuweisen ist, daß der EuGH insoweit keineswegs schematisch vorgeht, sondern stets eine umstandsbezogene Wertung vornimmt.

Die systematisch-teleologische Auslegung des EuGH ist mit viel Lob, gelegentlich auch mit vehementer Kritik bedacht worden. Wie unverzichtbar und nützlich sie ist, möge ein konkretes Beispiel belegen: In der Sache Polydor 1982 war zu entscheiden, ob das in einem Freihandelsabkommen der EWG mit (dem damaligen Noch-Nicht-Mitgliedstaat) Portugal ausgesprochene Verbot von Maßnahmen gleicher Wirkung wie mengenmäßige Beschränkungen den gleichen Inhalt hat wie in Art. 30 und 36 EWGV, mit der Folge, daß die Cassis-de-Dijon-Rechtsprechung im Handelsverkehr mit Portugal anwendbar gewesen wäre. Der EuGH hat dies trotz gleicher Begrifflichkeit aus der unterschiedlichen Zielrichtung der beiden Vorschriften verneint; das Freihandelsabkommen ziele - anders als der EWGV - nicht auf die Schaffung eines einheitlichen Marktes mit binnenmarktähnlichen Verhältnissen ab.¹⁹

Selbstverständlich können die klassischen, aus dem römischen Recht tradierten Auslegungsmethoden nicht nach einem computergerechten mathematischen Schema angewandt werden. Auswahl und Rangfolge der Interpretationskriterien gestatten keine schablonenhafte Anbindung, sondern setzen eine wertende Abwägung voraus. Sie läuft auf eine Gesamtwürdigung der tatsächlichen und rechtlichen Umstände hinaus.

In anderen Worten: Bei der Suche nach dem "objektiven" Sinn fließen unweigerlich die subjektiven Wert- und Ordnungsvorstellungen der Mitglieder des entscheidenden Gremiums (Plenum oder Kammer des EuGH ein). Diese sind von einem unterschiedlichen geschichtlichen, kulturellen und sozialen Vorverständnis geprägt. Besonders augenfällig wird dies bei der teleologischen Auslegung; denn bei der Bestimmung des Telos einer gegebenen Regelung stehen meistens nur wenige Anhaltspunkte in der Präambel der Verträge oder des sekundärrechtlichen Rechtsakts zur Verfügung. Der Richter ist somit weitgehend auf

¹⁹ Urteil vom 9. Februar 1982, Polydor, 270/80, Slg. 1982. S. 329

sein subjektives Rechtsempfinden angewiesen; er geht mit seinem richterlichen Vorverständnis an die Sache heran. Dies kann und soll nicht wegdiskutiert werden.

Richterrecht und das Problem der Akzeptanz

Der EuGH schafft also durch sein Judiz Richterrecht. Als Verfassungsgericht der Gemeinschaft ist er ein Gestaltungsfaktor von hoher Prägungs- und Durchschlagkraft. Deshalb kann er bei seinen Urteilen nicht die wirtschaftlichen, sozialen und allgemein-politischen Auswirkungen aus dem Auge lassen. Er ist auf die Akzeptanz in der Gemeinschaft angewiesen.

Als seinem Wesen nach unpolitisches Organ beschränkt sich seine Rolle aber auf die Wahrung des Rechts. Er erfüllt diese Aufgabe durch die Entscheidung von Einzelfragen. Durchgreifende generelle Lösungen sind den politischen Gemeinschaftsorganen, nämlich Parlament, Rat und Kommission, vorbehalten.

Diese Feststellung impliziert zunächst, daß der EuGH im allgemeinen so fallbezogen wie möglich judiziert. Seine Urteile insbesondere in Vorabentscheidungsverfahren haben in der Regel weitreichende Bedeutung über den Anlaßfall hinaus. Er vermag die praktische Tragweite nicht immer abzusehen. Deshalb zögert er gerade in letzter Zeit, generelle Doktrinen oder Dikta aus Anlaß eines Einzelfalles aufzustellen. Er beschränkt sich auf das strikt Notwendige für die Entscheidung des konkreten Einzelfalles und hütet sich davor, ohne Not allgemeine Aussagen zu übergreifenden wirtschaftlichen, sozialen und politischen Problemen zu machen.

Er sieht die Streitschlichtungs- und Befriedungsfunktion im Vordergrund, nicht die Entwicklung juristischer Theorien. Selbstverständlich hat er die Auswirkungen solcher Urteile auf gleich- oder ähnlich gelagerte Fälle zu bedenken, aber seine primäre Aufgabe ist die Einzelfall-Entscheidung, nicht die Regelung der Lebensverhältnisse einer Bevölkerungsgruppe oder die Strukturierung eines Sektors oder Markts.

Ein zweiter Punkt ist damit eng verwandt. Gerade in politisch brisanten Verfahren bemüht der EuGH sich strikt, nicht den Boden der rechtlichen Argumentation zu verlassen, um nicht auf die Prärogativen des Gemeinschaftsgesetzgebers übergreifen. So hat er in der ersten Nichtigkeitsklage des Europäischen Parlaments gegen den Rat diese wegen der fehlenden Aktivlegitimation des EP als unzulässig abgewiesen, da er sich nicht über den klaren Wortlaut von Art. 173 EWGV hinwegsetzen konnte. Diese Bestimmung nennt in ihrem Absatz 1 die Mitgliedstaaten, den Rat und die Kommission als sog. privilegierte Kläger und in ihrem Absatz 2 "natürliche und juristische Personen" als sog. nicht-privilegierte Kläger. Das Europäische Parlament werde von keinem der beiden Absätze erfaßt.²⁰

Ein dritter Punkt betrifft eine gewisse Tendenz des EuGH, im Bereich neuer und unvertrauter Politiken "verfahrensrechtlich" zu entscheiden, d. h. etwa einen angefochtenen Rechtsakt wegen Verfahrensfehler, insbesondere mangelnder Begründung (Art. 190 EWGV) aufzuheben. Dies ermöglicht es ihm, die delikate Frage der materiellrechtlichen Rechtmäßigkeit des Akts dahingestellt

²⁰ Urteil vom 27. September 1988, Europäisches Parlament/Rat, 302/87, noch nicht veröffentlicht

sein zu lassen. Der EuGH hat diese Taktik z. B. in zwei jüngeren Urteilen über staatliche Beihilfen gewählt.²¹

Als vierter Punkt ist auf die Möglichkeit hinzuweisen, die Wirkungen der Urteile des EuGH zu beschränken. Nach Art. 174 Abs. 2 EWGV kann er im Falle der Nichtigklärung einer Verordnung "diejenigen ihrer Wirkungen" bezeichnen, "die als fortgeltend zu betrachten sind". Die Vorschrift, die von ihm analog auf Ungültigerklärungen in Vorabentscheidungsverfahren angewandt wird, ermöglicht es, aus zwingenden Erwägungen der Rechtssicherheit den zeitlichen Geltungsbereich aufhebender Urteile zu begrenzen. Diese wirken dann nicht ex tunc, sondern ex nunc. Auch kann vorgesehen werden, daß im Interesse der Regelungskontinuität eine aufgehobene Norm fortwirkt, bis der zuständige Gemeinschaftsgesetzgeber sie durch eine neue - rechtmäßige - ersetzt. Der EuGH hat von der Ermächtigung des Art. 174 Abs. 2 EWGV in etwa einem Dutzend Fällen, erstmals in dem bekannten Urteil Defrenne II 1976, Gebrauch gemacht.²² Es ging dabei im allgemeinen um Regelungen mit erheblichen finanziellen Auswirkungen, bei denen die Berücksichtigung des Urteilsspruchs für die Vergangenheit in einer Vielzahl von Einzelfällen die Rückforderung rechtsgrundlos geleisteter bzw. die Nachforderung zu Unrecht unterbliebener Zahlungen nach sich gezogen hätte. Dabei hätte eine große Zahl öffentlich- und privatrechtlicher Vorgänge, die teilweise weit in die Vergangenheit zurückreichen, rückwirkend abgewickelt werden müssen, was das reibungslose Funktionieren des Gemeinsamen Marktes gefährdet hätte.

Ein Wort über die "Lernfähigkeit" des Gerichtshofs sei angefügt. Der EuGH ist für sachliche Kritik durchaus aufgeschlossen. Korrigierende Folgeurteile, die den Reaktionen in den betroffenen Kreisen oder im Schrifttum Rechnung tragen, sind daher nicht selten. Allerdings erscheint ein förmliches Abweichen von einer früheren Rechtsprechung schwerlich mit den Grundsätzen des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit vereinbar, die die Kontinuität und Vorhersehbarkeit der Richtersprüche erfordern. Richterliche Rechtsfortbildung setzt daher Beständigkeit voraus; sie vollzieht sich in einem evolutiven Differenzierungsprozeß auf der Grundlage von Präjudizien. Urteilsketten wie Dasonville (1974), Cassis de Dijon (1979) und das Bierurteil (1987) führen dies plastisch vor Augen.

Kehrtwendungen im eigentlichen Sinn sind extrem selten, falls sie überhaupt je existiert haben; die übliche Form ist das aus dem Common Law bestens bekannte "distinguo". So hat der EuGH 1969, nachdem er sich anfänglich geweigert hatte, ungeschriebene Grundrechte im Gemeinschaftsrecht anzuerkennen, mit dem Urteil Stauder seine Grundrechtsjurisprudenz eingeleitet, die heute zu den tragenden Säulen der Gemeinschaftsverfassung zählt.²³ 1971 hat er, nach anfänglichem Zögern, erstmals die Haftung der EG für normatives Unrecht im Konzept anerkannt (Urteil Schöppenstedt).²⁴ Zuvor hatte er eine

²¹ Urteil vom 13. März 1985, Niederlande und Leeuwarder Papierwarenfabrik/Kommission, 296 und 318/82, Slg. 1985, S. 817; Urteil vom 14. Oktober 1987, Bundesrepublik Deutschland/Kommission, 248/84, noch nicht veröffentlicht

²² Urteil vom 8. April 1976, Defrenne, 43/75, Slg. 1976, S. 455

²³ aaO. (Fußnote 6)

²⁴ Urteil vom 2. Dezember 1971, Schöppenstedt, 5/71, Slg. 1971, S. 975

solche Haftung mit der Begründung abgelehnt, der Kläger könne Schadensersatz von den nationalen Stellen verlangen.

Den Grundsatz der Subsidiarität der Amtshaftungsklage gegen die Gemeinschaft im Verhältnis zur Amtshaftungsklage gegen die Mitgliedstaaten hat der EuGH im übrigen bis heute in gewissen Grenzen beibehalten.

Dem Außenstehenden mag die Entwicklung der Rechtsprechung des EuGH manchmal wie eine Wellenbewegung vorkommen. Integrationsfreundliche Urteile lösen sich mit restriktiven Tendenzen ab, Phasen der Neuorientierung folgen solchen der Konsolidierung. Um dafür ein Beispiel aus jüngerer Zeit zu geben: Nach dem Urteil *Gravier*²⁵ war dem EuGH vorgeworfen worden, die Grenzen des Richterrechts überschritten zu haben, indem er diskriminierende Gebühren bei der Hochschulzulassung nach Art. 7 EWGV (Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit) zensierte, was voraussetzt, daß der Zugang zu Berufsbildungsstätten in den Anwendungsbereich des EWG-Vertrags fällt. Sensibilisiert durch die teilweise recht rüde Kritik hat der EuGH in der Folge die Tragweite der Leitentscheidung eingeschränkt, indem er die Studienförderung für den Lebensunterhalt der Studenten aus dem Anwendungsbereich von Art. 7 EWGV ausnahm. Eine solche Förderung stelle lediglich eine soziale Vergünstigung im Sinne von Art. 7 Abs. 2 der VO Nr. 1612/68 dar, d. h. sie falle erst aufgrund der sekundärrechtlichen Ausweitung der Gemeinschaftszuständigkeit in die Sphäre des kommunitären Rechts.

Motor der Integration - Hüter der Rechtsidee? Beide Attribute des EuGH sind nicht isoliert zu sehen. Sie formen eine notwendige Einheit. Der EuGH schafft mit dem Recht die Rahmenbedingungen, innerhalb deren sich die politische Integration vollziehen kann. Das Recht bildet die Klammer, die die Zielsetzungen der Gemeinschaft vor zentrifugalen und desintegrierenden Kräften schützt. Auf den EuGH bezogen bedeutet dies, daß er sich im Laufe der Jahre vom bloßen Bestandsbewahrer zum dynamischen Motor der Einigungsbewegung entwickelt hat.

Schlußbetrachtung und Ausblick

In den Anfangsjahren der Gemeinschaft ging es darum, allgemeine Grundsätze zu entwickeln, die Struktur- und Ordnungsprinzipien des europäischen Rechts herauszubilden. Heute sind die Regeln komplexer geworden; das juristische Beziehungsnetz hat sich gefestigt, die Auswirkungen der Urteile sind schwerer zu übersehen und ihre Akzeptanz ist fragwürdiger geworden. Ist die Zeit der großen rechtlichen Neuerungen vorbei? Ist das Europarecht bereits so weit gefestigt, daß es nur noch der punktuellen Konkretisierung und Konsolidierung bedarf?

Sicher sind die großen Linien der europäischen Rechtsentwicklung inzwischen vorgegeben: der Vorrang und die direkte Wirkung des Gemeinschaftsrechts, die Grundrechte als Teil der allgemeinen Rechtsgrundsätze, die Freiheiten des Gemeinsamen Markts, die Außenkompetenzen der EG. Doch die politischen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen sind in kontinuierlichem Wandel begriffen. Sie sind gerade in den letzten Jahren mit dem Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte wieder in Fluß geraten. Da die politische Realität das Recht nicht unberührt läßt, stehen zahlreiche neue Rechtsfragen ins Haus:

²⁵ Urteil vom 13. Februar 1985, *Gravier*, 293/83, Slg. 1985, S. 606

Die Aktivlegitimation des Europäischen Parlaments im Rahmen von Nichtigkeitsklagen ist nach dem Ersturteilsspruch von 27. September 1988 nunmehr in einem anhängigen zweiten Verfahren erneut zur Debatte gestellt.²⁶ Das Verfahren wirft die Frage nach der Stärkung der Rechte des Parlaments und hintergründig nach dem parlamentarisch-demokratischen Wesen der Gemeinschaft auf.

Das Kompetenzschema der durch die Einheitliche Europäische Akte ergänzten Verträge wird der intensiven prätorischen Durchforstung bedürfen. Insbesondere der neugeschaffene Art. 100 A EWGV, der die Rechtsangleichung im Kooperationsverfahren mit dem Europäischen Parlament unter Verzicht auf das Erfordernis der Einstimmigkeit im Rat vorsieht, ist ausgesprochen problemgeladen.

Mit dem ständigen Vordringen der Gemeinschaftsaktion auf neue Betätigungsfelder dürften zudem klare Aussagen zur Tragweite der Lückenfüllungsklausel des Art. 235 EWGV erforderlich werden.

Das Bekenntnis der Einheitlichen Europäischen Akte zum Umweltschutz als Bestandteil der sonstigen Gemeinschaftspolitiken sowie zu einem hohen Schutzniveau in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz dürfte Anlaß geben, die Grundsätze des freien Warenverkehrs neu zu durchdenken; denn es gilt zu verhindern, daß die bereits verwirklichten hohen Schutzstandards verwässert werden.

Schließlich werden mit der Vollendung des Binnenmarkts 1993 die Freiheiten des Gemeinsamen Markts einer Neudefinition bedürfen, die der gesteigerten Rechtsqualität des angestrebten "Raums ohne Binnengrenzen" Rechnung trägt.

Die anstehenden Aufgaben erfordern Realitätssinn und Augenmaß. Es gilt, den *acquis communautaire* zu wahren, aber auch flexibel auf die Anforderungen zu reagieren, die sich aus dem politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel ergeben.

Gerichte legitimieren sich durch die Überzeugungskraft ihrer Entscheidungen. Dies gilt in besonderem Maße für den EuGH, der nur sehr beschränkt über Mittel zur zwangsweisen Durchsetzung seiner Urteile verfügt. Sein Einfluß hängt letztlich von der Einsicht aller Beteiligten ab, daß das vereinte Europa nur Zukunft hat, wenn das Recht die gemeinsame Wertordnung seiner Bürger verkörpert.

²⁶ Rs 70/88, Europäisches Parlament/Rat, noch anhängig