IHK

INDUSTRIE- UND HANDELSKAMMER NÜRNBERG

SCHRIFTEN UND ARBEITSPAPIERE DER

Der Europäische Gerichtshof - Rechtliche Klammer für die Europäische Gemeinschaft

von

Professor Dr. jur.utr.

Manfred A. Dauses

o.Prof. an der Universität Bamberg

Redigiertes Manuskript eines Vortrages bei der Jahresveranstaltung für die Berufs- und ehrenamtlichen Handels- und Finanzrichter sowie die öffentlich bestellten und vereidigten Sachverständigen am 17. Juli 1992

Nr. 124/94

Verantwortlich:
Dieter Gößner, Rechtsabteilung, Telefon 0911/1335-388

Der Europäische Gerichtshof - Rechtliche Klammer für die Europäische Gemeinschaft

1. Einführung

Europa ist eine Rechtsgemeinschaft und kann nur als solche bestehen und sich fortentwickeln. Die Väter der europäischen Verträge haben sich zu diesem Grundsatz bekannt, als sie "die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung" dieser Verträge (Art. 164 EWGV; Art. 31 EGKSV; Art. 136 EAGV) in die Hände einer permanenten zentralen Gerichtsinstanz, des Europäischen Gerichtshofes (EuGH; Sitz Luxemburg), legten. Sie haben damit nicht nur die Begriffe und Rechtssätze der Gemeinschaftsordnung justitiabel gemacht, sondern zugleich ausgesprochen, daß das Recht das Substrat bildet, auf dem die wirtschaftliche und politische Entwicklung Europas sich vollziehen soll. Wirtschaftliches und politisches Geschehen wurde so in voller Anerkenntnis seiner Dynamik in rechtliche Bahnen eingegrenzt und normativen Zielvorstellungen unterworfen.

Die Schaffung und das Wirken einer zentralen europäischen Gerichtsinstanz hat maßgeblich zur Einheit und Einheitlichkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung beigetragen. In anderen Worten, der EuGH verkörpert die unverzichtbare rechtliche Klammer, die die Entwicklung Europas zur Rechtsgemeinschaft ermöglicht. Nicht zuletzt durch den Integrationseffekt seiner Rechtsprechung unterscheidet sich die Europäische Gemeinschaft qualitativ von den zahlreichen anderen regionalen Wirtschaftsintegrationssystemen in verschiedenen Teilen der Welt oder vom losen Verband des GATT, die lediglich politische Mittel der Streitbeilegung kennen.

Ein Wesensmerkmal der Europäischen Gemeinschaft, im internationalen Bereich bis dahin weitgehend unbekannt, besteht darin, daß in ihrer Rechtsordnung nicht nur die Gemeinschaft selbst und die sie konstituierenden Mitgliedstaaten, sondern auch Einzelpersonen und Unternehmen Rechtspersönlichkeit haben können. Sie sind Träger subjektiv-öffentlicher Rechte und unter gewissen Voraussetzungen auch Pflichten aus dem Gemeinschaftsrecht unterworfen. Diese

Feststellung wirkt sich auf die Rolle des EuGH aus. Er ist einerseits Kontrollorgan der politischen Gemeinschaftsorgane sowie der mitgliedstaatlichen Stellen, die Gemeinschaftsrecht vollziehen, andererseits Individualschutzinstanz, das heißt Gralshüter der grundlegenden Rechte und Freiheiten der Gemeinschaftsbürger. Je nach der Verfahrensart wird er dabei als quasi-internationales Gericht (so etwa in den Vertragsverletzungsverfahren), als Gemeinschaftsverfassungsgericht (so etwa bei den Organstreitigkeiten, Vorabentscheidungsverfahren und gutachtlichen Stellungnahmen zu den Außenkompetenzen der EG), als Verwaltungsgericht (so etwa bei den Nichtigkeits-, Untätigkeits- und Schadensersatzklagen) und als Gemeinschaftsbedienstetengericht tätig.

Entsprechend breit ist das Spektrum der Gegenstände seiner Verfahren. Sie umspannen eine fast ebenso weite Skala wie die mannigfachen Regelungen der Gemeinschaftsverträge und des auf ihrer Grundlage erlassenen sekundären Gemeinschaftsrechts. Um nur einige herauszugreifen: institutionelle und andere Grundsatzfragen, wie die Stellung des Europäischen Parlaments und der Schutz der Grund- und Menschenrechte; die Grundfreiheiten des Gemeinsamen Markts, nämlich freier Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr; die Gemeinsame Agrarpolitik, das Wettbewerbs- und Außenhandelsrecht.

2. Verfahren vor dem EuGH

Die Verfahren, in denen der EuGH befaßt werden kann, sind in den Verträgen abschließend aufgezählt. Die Zuständigkeit des EuGH ist die der Einzelzuweisung (compétence d'attribution). Sieht man von den zahlenmäßig bedeutungslosen Gutachten zu den Außenkompetenzen der Gemeinschaft (Art. 228 Abs. 2 EWGV) ab, so lassen sich die Verfahrensarten in zwei Hauptgruppen untergliedern:

a) In den streitigen Verfahren (direkte Klage) stehen sich ein Kläger und ein Beklagter gegenüber. So kann etwa die Kommission (oder ein Mitgliedstaat) einen Mitgliedstaat vor dem EuGH wegen

Vertragsverletzung belangen (Art. 169, 170 EWGV). Ist die Klage zulässig und begründet, so stellt der EuGH fest, daß der beklagte Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Gemeinschaftsverträgen verstoßen hat. Der verurteilte Mitgliedstaat hat sodann die Maßnahmen zu ergreifen, die sich aus dem Urteil des EuGH ergeben (Art. 171 EWGV).

Gemäß Art. 173 EWGV ist der EuGH für Nichtigkeitsklagen gegen verbindliche Rechtshandlungen des Rates und der Kommission zuständig. Eine solche Klage kann auf die Klagegründe der Unzuständigkeit, der Verletzung wesentlicher Formvorschriften, der Verletzung des EWG-Vertrags (und des auf seiner Grundlage erlassenen sogenannten sekundären Gemeinschaftsrechts) sowie des Ermessensmißbrauchs (détournement de pouvoir) gestützt werden. Sie kann von den Mitgliedstaaten, dem Rat oder der Kommission ohne Nachweis eines eigenen Rechtsschutzbedürfnisses erhoben werden (Art. 173 Abs. 1 EWGV). Dagegen sind natürliche oder juristische Personen, also auch Unternehmen, nur befugt, gegen an sie ergangene Entscheidungen (d.h. Einzelmaßnahmen), sowie gegen diejenigen Entscheidungen Klage zu erheben, die, obwohl sie als Verordnung oder als eine an eine andere Person gerichtete Entscheidung ergangen sind, sie unmittelbar und individuell betreffen (Art. 173 Abs. 2 EWGV). Natürliche oder juristische Personen sind somit nicht gegen echte Normativakte klagebefugt. Die Nichtigkeitsklage ist binnen zwei Monaten ab Bekanntgabe bzw. Mitteilung der angefochtenen Maßnahme zu erheben (Art. 173 Abs. 3 EWGV).

Ist die Nichtigkeitsklage zulässig und begründet, so erklärt der EuGH die angefochtene Maßnahme grundsätzlich mit Wirkung ex tunc für nichtig (vgl. Art. 174 Abs. 1 EWGV); erforderlichenfalls kann er gewisse Wirkungen der annullierten Maßnahme für fortgeltend erklären (Art. 174 Abs. 2 EWGV), d.h. die Nichtigkeitserklärung mit Wirkung ex nunc (ab dem Zeitpunkt der Urteilsverkündung) oder mit Wirkung pro futuro (bis zum Zeitpunkt der Ersetzung des angefochtenen Aktes durch eine vom Gemeinschaftsgesetzgeber zu erlassende Neuregelung) aussprechen.

Die Nichtigkeitsklage wird durch die Untätigkeitsklage gemäß Art. 175 EWGV ergänzt. Sie kann gegen den Rat oder die Kommission gerichtet werden, wenn diese es in Verletzung einer gemeinschaftsrechtlichen Verpflichtung unterlassen, eine verbindliche Rechtshandlung zu erlassen. Auch insoweit können die Mitgliedstaaten und die Gemeinschaftsorgane ohne Nachweis eines eigenen Rechtsschutzbedürfnisses klagen (Art. 175 Abs. 1 EWGV), wohingegen natürliche oder juristische Personen nur gegen die Unterlassung vorgehen können, eine an sie selbst gerichtete Einzelmaßnahme zu erlassen (Art. 175 Abs. 3 EWGV).

Die Untätigkeitsklage ist zudem nur zulässig, wenn das beklagte Organ zuvor aufgefordert worden ist, tätig zu werden und wenn es binnen zwei Monaten nach dieser Aufforderung nicht "Stellung" genommen hat. In diesem Fall kann die Klage innerhalb einer weiteren Frist von zwei Monaten erhoben werden (Art. 175 Abs. 2 EWGV). Darauf hinzuweisen ist, daß die Prozeßvoraussetzung der unterbliebenen Stellungnahme nicht erfüllt ist, wenn das beklagte Organ in endgültiger Weise zu erkennen gegeben hat, wie es zu der Aufforderung des Klägers steht. Die Untätigkeitsklage ist also auch ausgeschlossen, wenn das Organ die Aufforderung zum Tätigwerden ausdrücklich ablehnt. Da eine solche Ablehnung jedoch im allgemeinen einen anfechtbaren Rechtsakt im Sinne von Art. 173 EWGV darstellt, kann in diesem Fall das Begehren des Klägers mit der Nichtigkeitsklage weiterverfolgt werden.

Ist die Untätigkeitsklage zulässig und begründet, so stellt der EuGH in einem deklaratorischen Urteil die Gemeinschaftsrechtswidrigkeit der inkriminierten Untätigkeit fest. Das beklagte Organ hat sodann die sich aus dem Urteil des EuGH ergebenden Maßnahmen zu ergreifen (Art. 176 EWGV), d.h. in der Regel die begehrte Maßnahme zu erlassen.

Mit der Schadensersatzklage (Art. 178 in Verbindung mit Art. 215 Abs. 2 EWGV) können Ansprüche aus Amtshaftung gegen die EG geltend gemacht werden. Den Hauptanwendungsfall dieser Vorschriften bilden Klagen von Einzelpersonen und Unternehmen auf Schadensersatz für

normatives Unrecht, d.h. für Unrecht aus rechtswidrigen Rechtsakten der EG. Nach gefestigter Rechtsprechung des EuGH sind solche Klagen zulässig, jedoch stellt der EuGH hohe Anforderungen an die Begründetheit. So kann im Bereich wirtschaftslenkender Maßnahmen eine außervertragliche Haftung der Gemeinschaft "nur durch eine hinreichend qualifizierte Verletzung einer höherrangigen, dem Schutz des Einzelnen dienenden Rechtsnorm ausgelöst werden "(Urteil vom 2. Dezember 1971, Kampfmeier, 5/71, Slg. 1971, S. 975). Der Begriff der hinreichend qualifizierten Verletzung wurde in der bisherigen Rechtsprechung des EuGH äußerst restriktiv ausgelegt. Der EuGH hat stets unterstrichen, daß, wenn den Gemeinschaftsorganen als Wirtschaftsgesetzgeber ein Gestaltungsspielraum eingeräumt ist, eine hinreichend qualifizierte Verletzung nur im offensichtlichen und groben Fehlgebrauch dieses Ermessens bestehen kann.

Häufig sind Klagen von Unternehmen gegen Entscheidungen der Kommission als europäische Kartellbehörde. Dabei handelt es sich in der Regel um Nichtigkeitsklagen im Sinne von Art. 173 EWGV. Die Verfahren weisen jedoch die Besonderheit auf, daß der EuGH in ihnen die angefochtene Rechtshandlung (z.B. Abstellungs- und Bußgeldbescheid der Kommission) nicht nur aufheben, sondern auch abändern kann (Art. 172 EWGV). Man spricht hier von einer Befugnis zur unbeschränkten Ermessenüberprüfung ("recours de pleine juridiction").

Schließlich entscheidet der EuGH als Bedienstetengericht über Streitigkeiten zwischen den Beamten und sonstigen Bediensteten der EG und ihrer jeweiligen Anstellungsbehörde (Art. 179 EWGV).

Hinsichtlich der beiden letzten Verfahrensarten, d.h. Kartell- und dienstrechtliche Streitsachen, ist dem EuGH seit September 1989 ein Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften (Sitz ebenfalls Luxemburg) beigeordnet, gegen dessen Entscheidungen im ersten Rechtzug ein auf Rechtsfragen beschränktes, revisionsähnliches Rechtsmittel zum EuGH gegeben ist.

b) Eine zweite etwa gleich große Verfahrensgruppe wie die streitigen Verfahren bilden die Vorlagen nationaler Gerichte, die sogenannten Vorabentscheidungsverfahren (Art. 177 EWGV). Hier gibt es keine Parteien im eigentlichen Sinn, und Begriffe des Prozeßrechts wie Zulässigkeit und Begründetheit, Beweislast und Rechtskraft ergeben hier keinen Sinn. Es ist eher ein Rechtshilfe- als ein Rechtsbehelfsverfahren. Die hierarchische Über- oder Unterordnung rechtsprechender Organe ist ihm fremd. Vielmehr wird es vom Prinzip der Aufgabenteilung, der Kooperation und des Dialogs inter judices bestimmt.

Um was handelt es sich im einzelnen? Bekanntlich liegt, entsprechend der dezentralisierten Struktur der Gemeinschaft, der Vollzug des Gemeinschaftsrechts - von wenigen Ausnahmen abgesehen - bei den Verwaltungsbehörden der Mitgliedstaaten. Man denke in diesem Zusammenhang nur an den Vollzug des gemeinschaftlichen Zollrechts, der landwirtschaftlichen Marktordnungen oder des kommunitären Einreise- und Aufenthaltsrechts für Staatsangehörige der EG-Mitgliedstaaten. Gegen die Vollzugsakte der nationalen Verwaltung ist der Rechtsweg zu den nationalen Gerichten gegeben. Diese werden somit im Rahmen ihrer Zuständigkeiten auch mit Gemeinschaftsrecht befaßt; sie legen es in eigener Verantwortung und richterlicher Unabhängigkeit aus und wenden es an. Um jedoch divergierende oder gar sich widersprechende Entscheidungen der einzelstaatlichen Gerichte zu vermeiden, können diese entscheidungserhebliche Vorfragen des Gemeinschaftsrechts dem EuGH zur Vorabentscheidung vorlegen; letztinstanzliche Gerichte sind dazu sogar verpflichtet. Entziehen sie sich der Vorlagepflicht, liegt hinsichtlich der deutschen Gerichte - nach der neuesten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (z.B. Beschluß vom 8. April 1987, 2BvR 687/85) zugleich eine Verletzung des Verfassungsgrundsatzes des gesetzlichen Richters (Art. 101 Abs. 1 des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland) vor.

Nach dem Urteil des EuGH in der Sache Foto-Frost (Urteil vom 22. Oktober 1987, 314/85, Slg. 1987, S. 4199) sind darüber hinaus auch nicht letztinstanzliche Gerichte zur Vorlage verpflichtet, wenn sie

eine Vorschrift des sekundären Gemeinschaftsrechts (z.B. Verordnung, Richtlinie) für ungültig halten. Einzelstaatliche Gerichte können somit in keinem Fall eine Norm des Gemeinschaftsrechts in eigener Verantwortung für ungültig erklären bzw. unangewendet lassen; der EuGH hat ein Verwerfungsmonopol.

Im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens kann insbesondere im Rahmen eines vor einem einzelstaatlichen Gericht anhängigen Verfahrens, das sich gegen eine Vollzugsmaßnahme der zuständigen nationalen Behörde richtet, inzidenter die Rechtmäßigkeit des der angefochtenen Vollzugsmaßnahme zugrundeliegenden Normsatzes des Gemeinschaftsrechts überprüft werden. Darauf hinzuweisen ist, daß der EuGH im Vorabentscheidungsverfahren lediglich abstrakt über die ihm gestellte Frage der Gültigkeit bzw. der Auslegung des Gemeinschaftsrechts befindet, die Entscheidung des konkreten Rechtsstreits jedoch dem vorlegenden nationalen Gericht obliegt.

Sinn des Vorabentscheidungsverfahrens ist es sicherzustellen, daß das Gemeinschaftsrecht von allen Gerichten in den verschiedenen Mitgliedstaaten einheitlich ausgelegt und angewendet wird, damit es tatsächlich gemeinsames Recht bleibt und damit Rechtsunsicherheit und Wettbewerbsverzerrungen in der EG vermieden werden.

3. Die Strukturprinzipien der Gemeinschaftsrechtsordnung

Um die Tragweite der Rechtsprechung des EuGH voll ermessen zu können, seien einige kurze Betrachtungen zu den strukturellen Besonderheiten der Gemeinschaftsrechtsordnung vorausgeschickt. Sie ist eine eigenständige Rechtsordnung, die in vielfältiger Weise mit den innerstaatlichen Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten verschränkt ist und in wachsendem Maße in sie hineinwirkt. Daher bedarf es der Kollisionsregeln, die das Zusammenwirken und das abgestimmte Nebeneinander der beiden Rechtskreise ordnen. Der EuGH hat sie in jahrzehntelanger Rechtsprechung herausgearbeitet und verfeinert. Ihre tragenden Pfeiler sind die Grundsätze des Vorrangs und der direkten Wirkung, deren Sinn es ist, sicherzustellen, daß das Gemeinschaftsrecht vor allen Behörden und Gerichten in den

Mitgliedstaaten einheitlich ausgelegt und angewandt wird, damit es tatsächlich gemeinsames Recht bleibt und damit Rechtsunsicherheit und Wettbewerbsverzerrungen vermieden werden.

Der Grundsatz des Vorrangs, erstmals anerkannt in dem Leiturteil "Costa/ENEL" (Urteil vom 15. Juli 1964, 6/64, Slg. 1964, S. 1251) 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" (a.a.O., S. 1269).

Der EuGH ging einen Schritt darüber hinaus, wenn er, beginnend mit dem Grundsatzurteil "Van Gend & Loos" (Urteil vom 5. Februar 1963, 26/62, Slg. 1963, S. 1), die Gemeinschaftsrechtsordnung unmittelbar auf die einzelnen Marktbürger bezog, diesen mithin subjektive Rechtsansprüche aus dem 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 und anzuwenden und, sofern eine gemeinschaftsrechtskonforme Auslegung nicht möglich ist, jede entgegenstehende innerstaatliche Rechtsvorschrift unangewendet zu lassen.

Der EuGH hat in unterdessen gefestigter Rechtsprechung den folgenden Grundfreiheiten des Gemeinsamen Markts unmittelbare Geltung zugesprochen: freier Warenverkehr (Art. 12, 30 EWGV), Freizügigkeit (Art. 48 EWGV), Niederlassungsfreiheit (Art. 52

EWGV), Dienstleistungsfreiheit (Art. 59 EWGV), freier Zahlungsverkehr (Art. 106 EWGV). Nicht unmittelbar anwendbar sind die Bestimmungen über die Kapitalverkehrsfreiheit (Art. 67 EWGV). Nach dem Wortlaut von Art. 189 Abs. 2 EWGV gelten zudem Verordnungen "unmittelbar in jedem Mitgliedstaat".

Heftige Kritik hat indes die Rechtsprechung zur unmittelbaren Geltung von Richtlinien ausgelöst. Richtlinien sind im Gegensatz zu Verordnungen ein zweistufiges dezentralisiertes Handlungsinstrument der EG. Sie sind nur "hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich", überlassen jedoch "den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel" (Art. 189 As. 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 Richtlinientexte 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 unbedingt sind.

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 deutschen Bundesfinanzhofs aufgehoben und in den Entscheidungsgründen die Befugnis des EuGH zur richterlichen

Rechtsfortbildung in den vom EuGH selbst gesetzten Grenzen anerkannt (Beschluß vom 8. April 1987, a.a.O.).

4. Rechtsfragen des Gemeinsamen Marktes und des Binnenmarktes

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 in dem Urteil Gaston Schul (Urteil vom 15. Mai 1982, 15/81, Slg. 1982, S. 1409) gegeben hat, bedeutet der Begriff "Gemeinsamer Markt" "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".

Gemäß dem Verfassungsauftrag der 1986 verabschiedeten Einheitlichen Europäischen Akte soll der Gemeinsame Markt bis zum 31. Dezember 1992 in den Binnenmarkt überführt werden. Dieser umfaßt gemäß Art. 8a Abs. 2 EWGV (eingefügt durch Art. 13 der Einheitlichen Europäischen Akte) "einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist". Dem in Art. 8a Abs. 1 EWGV vorgesehenen Zeitplan zufolge soll er bis zum 31.12.1992 schrittweise verwirklicht werden. Eine der Schlußakte zur EEA beigefügte Erklärung der Konferenz der Regierungen der Mitgliedstaaten zu Art. 8a EWGV bekundet zudem "den festen politischen Willen", vor dem 1.1.1993 die zur Verwirklichung des Binnenmarkts erforderlichen Beschlüsse zu fassen, und zwar in Form

eines Maßnahmenkatalogs, der insbesondere dem Weißbuch der EG-Kommission von 1985 über den Binnenmarkt (Vollendung des Binnenmarktes, Weißbuch der Kommission an den Rat, Juni 1985, Dok. KOM (85)310 endg.) zu entnehmen ist.

Maßgeblich für das Verständnis des Binnenmarktkonzepts ist somit das der EEA zeitlich vorlaufende Weißbuch der Kommission; es ist in politischer Hinischt bereits vom Europäischen Rat in Mailand am 28./29.6.1985 gebilligt worden. Das Weißbuch enthält rund 300 Vorschläge für Harmonisierungsmaßnahmen; sie umfassen:

- Die Beseitigung der materiellen Schranken, d.h. der Binnengrenzkontrollen, deren sichtbarstes Zeichen die Zollgrenzstellen sind. Ausgangspunkt der Kommission ist die Feststellung, daß Binnengrenzkontrollen kostenaufwendig sind und zudem die Bildung des Bewußtseins einer gemeinsamen europäischen Identität erschweren;

- die Beseitigung der technischen Schranken, d.h. der nichttarifären Handelshemmnisse. Sie ergeben sich aus den unterschiedlichen Regelungen, die in den einzelnen Mitgliedstaaten insbesondere aus Gründen des Gesundheitsschutzes, der Sicherheit, des Umwelt- und Verbraucherschutzes bestehen;

- die Beseitigung der Steuerschranken, d.h. die Angleichung der steuerlichen Rechtsvorschriften;

- die Verbesserung der sozioökonomischen Rahmenbedingungen für die grenzüberschreitende Betätigung von Unternehmen.

Als bevorzugtes Handlungsinstrument sieht das Weißbuch die (umsetzungsbedürftige) Richtlinie vor. Dabei hat die Kommission ihre bisherige Strategie der Detailharmonisierung, die sich als zu schwerfällig erwiesen hat, aufgegeben und einen neuen, differenzierten Harmonisierungsansatz gewählt, der als "Deregulierung" bezeichnet werden kann.

Entgegen einer häufig in Wirtschaftskreisen geäußerten Ansicht hat das für die Vollendung des Binnenmarktes gesetzte Zieldatum 31.12.1992 nicht die Wirkung, daß alle bis dahin noch bestehenden Freiverkehrshindernisse in der EG wegfielen. Die Konferenz der Regierungen der Mitgliedstaaten hat vielmehr in einer einstimmig angenommenen Erklärung aus Anlaß der Verabschiedung der

Einheitlichen Europäischen Akte die Auffassung bekundet, daß die Festsetzung dieses Zeithorizontes "keine automatische rechtliche Wirkung" mit sich bringt.

Der EuGH wird gleichwohl voraussichtlich nicht zögern, das Binnenmarktziel als verpflichtendes Wirtschaftsverfassungsziel der Gemeinschaft zu deuten, aus dem er im Einzelfall prozeßentscheidende Konsequenzen herleiten wird. In vielen Fällen wird dies auf eine Neubewertung des immanenten Zielkonflikts zwischen dem Interesse am Freiverkehr in der Gemeinschaft und den schutzwürdigen Rechtsgütern des Bestimmungstaats hinauslaufen. Allerdings ist kaum anzunehmen, daß der EuGH ab 1993 einer undifferenzierten Öffnung der Märkte das Wort reden wird. Auch unter Berücksichtigung der hohen Priorität, die die Einheitliche Europäische Akte dem vollständigen Abbau aller Freiverkehrshindernisse innerhalb der Gemeinschaft beimißt, kann dieses Ziel keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, sondern ist mit den sonstigen Zielen der Gemeinschaftsverträge in Einklang zu bringen, zu denen insbesondere das Bekenntnis der EEA zu einem hohen Schutzniveau in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz gehört (vgl. Art. 100a Abs. 3 EWGV).

5. Ausgewählte Rechtsprechung zum freien Warenverkehr

Besondere praktische Bedeutung kommt der Rechtsprechung des EuGH zum freien Warenverkehr zu. Auszugehen ist dabei von Art. 9 Abs. 1 EWGV, wonach "Grundlage der Gemeinschaft ... eine Zollunion (ist), die sich auf den gesamten Warenaustausch erstreckt; sie umfaßt das Verbot, zwischen den Mitgliedstaaten Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung zu erheben, sowie die Einführung eines Gemeinsamen Zolltarifs gegenüber dritten Ländern".

Der EuGH hat in gefestigter Rechtsprechung den Begriff der Zölle und Abgaben gleicher Wirkung weit gefaßt und darunter zum Beispiel auch kostenpflichtige Sicherheits- und Qualitätskontrollen sowie gesundheits- und viehseuchenpolizeiliche Einfuhruntersuchungen

verstanden. Dergleichen Untersuchungen erfolgen im Allgemeininteresse und stellen daher nicht einen dem Importeur tatsächlich und individuell geleisteten Dienst dar. Dies bedeutet, daß zwar die Durchführung entsprechender Kontrollen unter gewissen Voraussetzungen zulässig ist, daß jedoch für die Untersuchungen keine Gebühren erhoben werden dürfen, die Kosten mithin von dem betreffenden Mitgliedstaat zu tragen sind.

Das Verbot der Zölle und Abgaben zollgleicher Wirkung im Binnenhandel der EG gilt übrigens unterschiedslos sowohl für Waren, die aus den Mitgliedstaaten stammen, als auch für solche, die aus Drittländern (z.B. Japan) stammen, sich jedoch im "freien Verkehr" in einem Mitgliedstaat befinden, d.h. nach Erledigung der Einfuhrformalitäten und Entrichtung der vorgeschriebenen Außenzölle in diesen ordnungsgemäß eingeführt worden sind (Art. 9 Abs. 2 i.V.m. Art. 10 Abs. 1 EWGV).

Der mit der Gründung der Gemeinschaft angestrebte Abbau der Handelsschranken zwischen den Mitgliedstaaten setzt indessen mehr voraus als die bloße Errichtung einer Zollunion. Noch schwerwiegender als durch tarifäre Handelshemmnisse kann der innergemeinschaftliche Warenverkehr durch die sog. nicht-tarifären Handelshemmnisse behindert werden, die in den Gemeinschaftsverträgen als mengenmäßige Beschränkungen (Kontingente) und Maßnahmen gleicher Wirkung bezeichnet werden. Darunter sind alle staatlichen Maßnahmen zu verstehen, die die Einfuhr oder Ausfuhr von Waren im Binnenhandel der Gemeinschaft der Menge oder dem Werte nach beschränken oder gänzlich verhindern.

Der EWGV untersagt solche Maßnahmen grundsätzlich (Art. 30-34), und zwar ebenso wie die Zölle und Abgaben zollgleicher Wirkung hinsichtlich aller Waren, die sich in den Mitgliedstaaten im freien Verkehr befinden (Art. 9 Abs. 2 EWGV). Er läßt jedoch gewisse Ausnahmen von dieser Regel zu, so insbesondere aus Gründen der öffentlichen Ordnung, des Gesundheitsschutzes und des gewerblichen und kommerziellen Eigentums (Art. 36 EWGV).

Kontingente zwischen den GG-Mitgliedstaaten sind - abgesehen von dem Sonderfall der Neumitgliedstaaten Spanien und Portugal - längst beseitigt. Jedoch besteht noch immer eine Vielzahl von Maßnahmen gleicher Wirkung im innergemeinschaftlichen Handel. Der Begriff der Maßnahme gleicher Wirkung ist ein buntschillernder Begriff, der in vielfältigen Erscheinungsformen auftritt, wie soziale, sanitäre, technische, wirtschaftslenkende oder ordnungsrechtliche Vorschriften und Praktiken oder Regelungen mit Bezug auf die gewerblichen Schutzrechte.

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH, beginnend mit dem Urteil Dassonville (Urteil vom 11. Juli 1974, 8/74, Slg. 1974, S. 837), versteht man unter einer Maßnahme gleicher Wirkung "jede Handelsregelung der Mitgliedstaaten, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern".

Diese Definition wurde in der bahnbrechenden Entscheidung Cassis de Dijon (Urteil vom 20. Febraur 1979, 120/78, Slg. 1979, S. 662) dahin ergänzt, daß auch unterschiedslos für einheimische und eingeführte Erzeugnisse geltende Regeln Maßnahmen gleicher Wirkung sein können. Das war ein entscheidender Schritt in Richtung auf die Liberalisierung der Warenmärkte, denn nach bisherigem Verständnis konnten Handelshemmnisse, die sich aus Unterschieden der nationalen Produktions- und Vermarktungsvorschriften ergaben, nur durch Rechtsangleichung beseitigt werden. Der Gedanke, der "Cassis de Dijon" zugrundeliegt, ist, daß im Gemeinsamen Markt grundsätzlich jede Ware, die in einem Mitgliedstaat rechtmäßig in den Verkehr gelangt ist, auch in den anderen Mitgliedstaaten zum Handel zugelassen werden muß, es sei denn, zwingende Erfordernisse stehen dem entgegen, nämlich insbesondere "Erfordernisse einer wirksamen steuerlichen Kontrolle, des Schutzes der öffentlichen Gesundheit, der Lauterkeit des Handelsverkehrs und des Verbraucherschutzes".

Im Einzelfall ist dabei jeweils eine Güter- und Interessenabwägung zwischen dem Grundsatz der Warenfreizügigkeit und den Erfordernissen, die seine Einschränkung rechtfertigen, vorzunehmen.

Dies erfordert ein wertendes Vorgehen des Gemeinschaftsrichters, wobei das Verhältnismäßigkeitsprinzip im Vordergrund stehen muß.

Den im Fallrecht des EuGH wohl wichtigsten Anwendungsbereich des Warenverkehrs bildet die grenzüberschreitende Mobilität der Lebensmittel in der EG. Die Brisanz der Problematik ist sinnfällig, denn der Lebensmittelsektor ist ein besonders sensibler und zugleich zahlreichen nationalen Traditionen verhafteter Bereich des Warenverkehrs. In der bisherigen Kasuistik ging es hauptsächlich um drei Problemkreise: die Abgrenzung EWG-relevanter Sacherhalte von rein internen Sachverhalten, den Schutz der Lauterkeit des Handelsverkehrs und den Verbraucherschutz sowie den Schutz der öffentlichen Gesundheit.

Zunächst galt es, vom Anwendungsbereich der Art. 30-36 EWGV Sachverhalte rein innerstaatlicher Natur ohne grenzüberschreitenden Bezug auszunehmen. Verschiedene Urteile sind durch die Tendenz gekennzeichnet, nur Maßnahmen mit spezifischem Bezug zum Warenaustausch als Maßnahmen gleicher Wirkung zu qualifizieren. Damit scheiden zunächst reine Produktionsregelungen aus, so etwa das in den Niederlanden geltende Verbot, Pferdefleisch zu verarbeiten (Urteil vom 8. November 1979, Groenveld, 15/79, Slg. 1979, S. 3409). Selbstverständlich kann, was nicht hergestellt werden darf, auch nicht ausgeführt werden. Es liegt aber gleichwohl keine Maßnahme gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige Ausfuhrbeschränkung vor, da es an der Spezifizität der Beschränkung der Handelsströme fehlt.

Ähnliches gilt für das - bis vor kurzem in Belgien geltende - Verbot, Spirituosen in öffentlichen Lokalen zu verkaufen. Der EuGH befand, daß es sich dabei um eine diskriminierungsfreie Handelsregelung handle, die nicht die solchen Handelsregelungen eigentümlichen Wirkungen übersteige. Etwaige beschränkende Wirkungen auf die Einfuhr von Spirituosen aus anderen Mitgliedstaaten müßten daher hingenommen werden. Sie seien nicht als Maßnahmen gleicher Wirkung wie eine mengenmäßige

Einfuhrbeschränkung einzustufen (Urteil vom 31. März 1982, Blesgen, 75/81, Slg. 1982, S. 1211).

Was den Schutz der Lauterkeit des Handelsverkehrs und den Verbraucherschutz anbelangt, so geht der EuGH von der zentralen These aus, daß die Transparenz der Angebote an die Verbraucher im allgemeinen durch eine entsprechende Kennzeichnungspflicht (z.B. Etikettierung) gewährleistet werden kann. Ein Verkehrsverbot (auch ein relatives wie z.B. ein Bezeichnungsverbot für "unreines" Bier) sei daher insoweit unverhältnismäßig.

Besondere Probleme wirft der Schutz von Gattungsbezeichnungen im Gemeinsamen Markt auf. Gleiche Begriffe können in den einzelnen Mitgliedstaaten durchaus Unterschiedliches bezeichnen. Hier steht der EuGH auf dem Standpunkt, daß die Vermarktung eines Produkts unter einem Gattungsbegriff, unter dem es im Ausfuhrstaat verkehrsfähig ist, nicht untersagt werden darf, wenn das Einfuhrerzeugnis sich in seiner Zusammensetzung nur geringfügig von den im Einfuhrstaat unter der betreffenden Bezeichnung hergestellten Produkten unterscheidet. Etwas anderes gilt nur, wenn das Einfuhrerzeugnis sich von den einheimischen Produkten so weit entfernt, daß es nicht mehr der gleichen Kategorie zugeordnet werden kann.

Besonders nunanciert ist die Judikatur zum Schutz der öffentlichen Gesundheit als Rechtfertigung für Einschränkungen des freien Warenverkehrs. Ein fester Grundsatz ist, daß die zuständigen nationalen Stellen über einen weitreichenden Beurteilungs- und Handlungsspielraum verfügen, solange keine Harmonisierung auf Gemeinschaftsebene erfolgt ist, daß sie jedoch an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebunden sind. Hinsichtlich der Beimischung von Zusatzstoffen zu Lebensmitteln, hat der EuGH wiederholt entschieden, daß aus gesundheitspolitischen Erwägungen grundsätzlich ein Verbot ausgesprochen werden darf, daß dieses aber auf das Maß des Erforderlichen zu begrenzen ist.

Dies bedeutet konkret, daß die Vermarktung eines mit Zusatzstoffen versehenen Lebensmittels zu gestatten ist, wenn von ihm keine Gefahr für die menschliche Gesundheit ausgeht und wenn außerdem ein echtes Bedürfnis, insbesondere technologischer Natur, für die Beigabe der Zusatzstoffe besteht. Dies ist eine sehr weite Auslegung des Kriteriums Gesundheitsschutz, mit der der EuGH sich an das im Lebensmittelrecht international anerkannte sogenannte Minimierungsprinzip hält. Dementsprechend ist sowohl bei der Prüfung des Gesundheitsrisikos (Unbedenklichkeitsprüfung) als auch bei der Bedürfnisprüfung der Stand der internationalen wissenschaftlichen Forschung, insbesondere die Arbeiten des wissenschaftlichen Lebensmittelausschusses der Gemeinschaft und der Codex-Akimentarius-Kommission der FAO und der WHO, zu berücksichtigen.

Die Beweislast für die gemeinschaftsrechtliche Zulässigkeit eines (absoluten oder relativen) Vermarktungsverbots tragen übrigens die Mitgliedstaaten; jedoch kann von den interessierten Wirtschaftsteilnehmern die Vorlage der für die Beurteilung des Sachverhalts nützlichen Unterlagen verlangt werden.

Angefügt seien einige Worte zur Bedeutung der gewerblichen Schutzrechte für den freien Warenverkehr in der EG. Solche Schutzrechte (insbesondere Patent- und Warenzeichenrechte) können wegen der Fragmentierung ihrer territorialen Wirkung eine Abschottung der nationalen Märkte nach sich ziehen. Hierin liegt eine Quelle häufiger Konflikte.

Nach gefestigter Rechtsprechung des EuGH berührt der EWG-Vertrag zwar nicht den "Bestand", d.h. den Kernbereich der durch die nationale Gesetzgebung eingeräumten gewerblichen Schutzrechte, jedoch kann ihre Ausübung durch die Verbotsnormen des Vertrags beschränkt werden; denn Art. 36 EWGV erlaubt Behinderungen des freien Warenverkehrs nur, soweit sie zur Wahrung des spezifischen Gegenstands des Eigentumsrechts gerechtfertigt sind.

Beschränkungen bei der Durchsetzung gewerblicher Schutzrechte folgen insbesondere aus der Rechtsfigur der "Erschöpfung". Bekanntlich wird darunter im nationalen Recht der Grundsatz verstanden, daß der Inhaber eines Schutzrechts im Rahmen des Territoriums, in dem dieses seine Wirkung entfaltet, sich nicht mehr auf dieses berufen kann, wenn dort das Erzeugnis vom Rechtsinhaber selbst oder mit seiner Zustimmung in Verkehr gebracht worden ist. Dieser Grundsatz erfährt im Gemeinschaftsrecht eine Ausweitung dahin, daß eine Rechtserschöpfung für den gesamten territorialen Anwendungsbereich des EWG-Vertrages eintreten kann. Sonach kann sich der Inhaber eines gewerblichen Schutzrechts nicht auf dieses berufen, um sich der Einfuhr oder dem Vertrieb eines Erzeugnisses zu widersetzen, das auf dem Markt eines anderen Mitgliedstaats von ihm selbst, mit seiner Zustimmung oder von einer rechtlich oder wirtschaftlich von ihm abhängigen Person rechtmäßig in den Verkehr gebracht worden ist.

In diesem Zusammenhang sei darauf hingewiesen, daß der vom Gemeinschaftsrecht geforderte Abau der innergemeinschaftlichen Handelsschranken de facto auf eine Benachteiligung der einheimischen Erzeugnisse gegenüber den Einfuhrprodukten hinauslaufen kann, weil letztere unter dem Schutz des kommunitären Liberalisierungsgebots nur noch weniger strengen Anforderungen unterworfen werden dürfen. So hat der EuGH etwa das deutsche Reinheitsgebot für Bier nur insoweit zensiert, als es auf Einfuhrprodukte aus anderen EG-Mitgliedstaaten erstreckt wird. Seiner Beibehaltung als Produktions- und Vermarktungsvorschrift für die in der Bundesrepublik ansässigen Brauereibetriebe steht das Gemeinschaftsrecht nicht entgegen. Man bezeichnet dieses Phänomen, gemeinhin als umgekehrte Diskriminierung; sie bewirkt entgegen bisherigen internationalen Gepflogenheiten eine Besserstellung der ausländischen Produkte und Anbieter gegenüber den einheimischen Produkten und Anbietern.

Eines der Anliegen des bis 1993 angestrebten Binnenmarktes ist die weitgehende Beseitigung der umgekehrten Diskriminierung durch die

Angleichung ("Harmonisierung") der einschlägigen Produktions- und Vermarktungsvorschriften in den 12 EG-Mitgliedstaaten.

6. Ausgewählte Rechtsprechung zum Niederlassungsrecht und zum freien Dienstleistungsverkehr in der EG

Als weiteren Teilbereich der Rechtsprechung des EuGH habe ich das Niederlassungs- und Dienstleistungsrecht ausgewählt. Ich werde mich in diesem Rahmen besonders den Fragen des anwaltlichen Standesrechts zuwenden, das durch das europäische Gemeinschaftsrecht eine neue Dimension erhalten hat.

Das Niederlassungsrecht (Art. 52-58 EWGV) umfaßt die Aufnahme und Ausübung selbständiger Erwerbstätigkeiten sowie die Gründung und Leitung von Unternehmen, insbesondere von Gesellschaften, nach den Bestimmungen des Aufnahmestaates für seine eigenen Staatsangehörigen. Darunter fällt auch die sogenannte sekundäre Niederlassung, d.h. die Gründung von Agenturen, Zweigniederlassungen oder Tochtergesellschaften. Dieses Recht kann auch von Drittlandsfirmen (z.B. japanischen Gesellschaften) in Anspruch genommen werden, sofern diese in einem EG-Mitgliedstaat eine Hauptniederlassung begründet haben.

Ebenso wie das Niederlassungsrecht bezieht sich die Dienstleistungsfreiheit (Art. 59-66 EWGV) auf selbständige Tätigkeiten. Sie unterscheidet sich vom Niederlassungsrecht jedoch dadurch, daß der Dienstleistungserbringer sich nicht im Tätigkeitsstaat fest niederläßt, dort also keinen ständigen gewerblichen oder beruflichen Mittelpunkt begründet. Die Dienstleistungsfreiheit ermöglicht also die vorübergehende Erbringung einer Leistung in einem anderen Mitgliedstaat als dem der Niederlassung, und zwar grundsätzlich unter den Voraussetzungen und zu den Bedingungen, die der Bestimmungsstaat für seine eigenen Staatsangehörigen vorschreibt. Als Dienstleistungen in diesem Sinne gelten insbesondere gewerbliche, kaufmännische, handwerkliche und freiberufliche Tätigkeiten (Art. 60 EWGV); zu letzteren gehört die Tätigkeit des Rechtsanwalts. Die Dienstleistungsfreiheit des EWG-

Vertrags kann nur von Staatsangehörigen eines EG-Mitgliedstaats bzw. von Unternehmen, die in einem EG-Mitgliedstaat niedergelassen sind, in Anspruch genommen werden. Zu den so privilegierten Unternehmen zählen auch Tochtergesellschaften von Unternehmen aus Drittstaaten (z.B. Japan).

Gestützt auf Art. 54 und 63 EWGV hat der (Minister-) Rat der EG bereits am 18. Dezember 1961 ein allgemeines Programm zur Liberalisierung des Niederlassungsrechts und des freien Dienstleistungsverkehrs verabschiedet. Es enthält einen genauen Zeitplan für die Durchführung der beiden Freiheiten sowie beispielhafte Aufzählungen der aufzuhebenden Beschränkungen. Die Zeitpläne konnten im Bereich des Handels, des Handwerks und der Industrie im wesentlichen eingehalten werden. Dagegen ist die Liberalisierung der freiberuflichen Tätigkeiten sowie des Kredit(Banken)- und Versicherungswesens bis heute noch nicht gänzlich abgeschlossen. Dies ist vornehmlich auf Schwierigkeiten zurückzuführen, die sich bei der Harmonisierung und gegenseitigen Anerkennung der beruflichen Befähigungsnachweise und der staatlichen Aufsichtsregelungen ergaben.

Für den Bereich des Kredit- und Bankwesens ist inzwischen durch die sogenannte Zweite Bankenkoordinierungsrichtlinie von 1991 gewährleistet, daß jede Bank, die in einem EG-Mitgliedstaat zugelassen ist, in jedem der elf Partnerländer Niederlassungen errichten darf, ohne dazu einer besonderen Genehmigung zu bedürfen. Außerdem kann sie ihre Dienstleistungen in jedem der Partnerländer anbieten, ohne dort eine Niederlassung errichten zu müssen. Die Überwachung der Banken erfolgt durch das Herkunftsland.

Im Bereich des Versicherungswesens ist das Recht der Errichtung von Zweitniederlassungen bereits durch die erste Sachversicherungsrichtlinie von 1973 bzw. die erste Lebensversicherungsrichtlinie von 1979 gewährleistet. Jedoch ist der freie Dienstleistungsverkehr im Versicherungswesen noch nicht in vollem Umfang realisiert. In vier maßgeblichen Urteilen vom 4. Dezember 1986 (Kommission/Bundesrepublik Deutschland u.a., 205/84,

Slg. 1986, S. 3755) hat der EuGH zwar entschieden, daß Versicherungsunternehmen, die in einem EG-Mitgliedstaat zugelassen sind, in jedem anderen Mitgliedstaat ihre Versicherungsprodukte anbieten dürfen, ohne dort eine Niederlassung errichten zu müssen, hat es jedoch grundsätzlich zugelassen, daß die Versicherungsunternehmen im Bestimmungsstaat einem Genehmigungserfordernis unterworfen werden.

Als Folge der genannten Urteile wurde die zweite Sachversicherungsrichtlinie von 1988 erlassen. Danach dürfen Versicherungsunternehmen im Wege der Dienstleistung Großfirmen versichern, ohne dazu einer Genehmigung im Zielstaat zu bedürfen. Die grenzüberschreitende Versicherung von Massenrisiken im Wege des Dienstleistungsverkehrs ist allerdings noch nicht liberalisiert. Hier liegt bisher nur ein Richtlinienvorschlag der EG-Kommission vor.

Was den Rechtsanwaltsberuf anbetrifft, so hat der Rat am 22. März 1977 die Richtlinie 77/249 zur Erleichterung der tatsächlichen Ausübung des freien Dienstleistungsverkehrs der Rechtsanwälte (ABl L 78/197, S. 17) verabschiedet. Es handelt sich um eine auf Art. 57 und 66 EWGV gestützte Anerkennungs- und Koordinierungsrichtlinie, die die in Form von Dienstleistungen ausgeübten Tätigkeiten der Rechtsanwälte liberalisiert. Sie ermöglicht es den in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft niedergelassenen Rechtsanwälten insbesondere, die mit der Vertretung oder Verteidigung eines Mandanten im Bereich der Rechtspflege oder vor Behörden zusammenhängenden Tätigkeiten des Rechtsanwalts in den anderen Mitgliedstaaten zu den Bedingungen auszuüben, die für die in diesem Staat niedergelassenen Rechtsanwälte gelten; der Rechtsanwalt hat bei Ausübung der genannten Tätigkeiten die im Aufnahmeland geltenden Bestimmungen und Standesregeln zu beachten. Bei der Ausübung sonstiger Tätigkeiten, wie etwa der Rechtsberatung, bleibt er den im Herkunftsland geltenden Bedingungen und Standesregeln unterworfen.

Der Gerichtshof hat die Rechtsanwalts-Richtlinie in verschiedenen Urteilen weit ausgelegt. So hat er insbesondere in einem Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland das Prinzip der Territorialität der Prozeßvertretung (d.h. das Erfordernis, wonach in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten mit Anwaltszwang der Rechtsanwalt bei dem angerufenen Gericht zugelassen sein muß) als unvereinbar mit der Richtlinie erklärt (Urteil vom 25. Februar 1988, Kommission/Deutschland, 427/85, Slg. 1988, S. 1123).

Hinsichtlich des Niederlassungsrechts der Rechtsanwälte, d.h. ihrer Zulassung zur Rechtsanwaltschaft in einem EG-Mitgliedstaat, gelang es lange Zeit nicht, eine Harmonisierungs- und Anerkennungsmaßnahme auf Gemeinschaftsebene zu verabschieden. Das Problem ist heute durch die Richtlinie 89/48 des Rates vom 21. Dezember 1988 über eine allgemeine Regelung zur Anerkennung der Hochschuldiplome, die eine mindestens dreijährige Berufsausbildung abschließen (ABl. L 19/1989, S. 16) gelöst. Danach kann einem Bewerber der Zugang zum Anwaltsberuf in einem EG-Mitgliedstaat nicht wegen mangelnder Qualifikation verweigert werden, wenn er das entsprechende Diplom eines anderen Mitgliedstaates besitzt. Allerdings darf der Aufnahmestaat zusätzlich einen höchstens dreijährigen Anpassungslehrgang oder eine Eignungsprüfung verlangen. Die meisten der Mitgliedstaaten schreiben in ihrer Umsetzungsgesetzgebung für den Anwaltsberuf eine besondere Eignungsprüfung als zusätzliches Qualifikationselement vor.

Darauf hingewiesen sei, daß der EuGH bereits frühzeitig in der Rechtssache Reyners (Urteil vom 21. Juni 1974, 2/74, Slg. 1974, S. 631) entschieden hat, daß für die Zulassung zum Anwaltsberuf in einem Mitgliedstaat keinesfalls der Besitz der Staatsangehörigkeit dieses Mitgliedstaats vorausgesetzt werden darf, da dies gegen das in Art. 52 EWGV verankerte Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verstoße. In dem nur wenige Monate später erlassenen Urteil van Binsbergen (Urteil vom 3. Dezember 1974, 39/74, Slg. 1974, S. 1299) hat er judiziert, daß zwar das Erfordernis eines Wohnsitzes im Sprengel des Gerichts, bei dem der

Rechtsanwalt zugelassen ist, durch standesrechtliche Erwägungen gerechtfertigt sein kann, daß jedoch das Erfordernis eines Wohnsitzes im Zulassungsstaat als solcher (d.h. nicht in dem betreffenden Gerichtssprengel) gemeinschaftsrechtlich unzulässig ist.

In der Rechtssache Klopp (Urteil vom 12. Juli 1984, 107/83, Slg. 1984, 2971) hat der Gerichtshof zudem ausgeführt, kein Mitgliedstaat dürfe vorschreiben, daß ein Anwalt im gesamten Gemeinschaftsgebiet nur eine Kanzlei unterhalten könne. Die Niederlassungsfreiheit umfasse das Recht zur Gründung von Agenturen und Zweigniederlassungen in einem anderen Mitgliedstaat, und dies müsse auch für Rechtsanwälte gelten. Die Sorge um eine gute Rechtspflege dürfe nicht dazu führen, daß das Niederlassungsrecht eingeschränkt werde. Diese Formulierung ist so allgemein gehalten, daß sie auch Mitgliedstaaten trifft, auf deren Staatsgebiet Rechtsanwälte nur eine Kanzlei unterhalten dürfen. Damit hat Artikel 52 EWGV einen über das Diskriminierungsverbot hinausreichenden Bedeutungsgehalt erlangt.

7. Schlußbetrachtung

Wie ich bereits eingangs erwähnt habe, entnimmt der EuGH seine Legitimation zur Schaffung von Richterrecht aus Art. 164 EWGV, der ihn zur "Wahrung des 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 dabei aber nicht die Bindungen aus dem Recht verlassen ("judicial self-restraint").

Diese Feststellung impliziert insbesondere, daß der EuGH im allgemeinen so fallbezogen wie möglich judiziert. Seine Urteile, insbesondere in Vorabentscheidungen, haben oft weitreichende Bedeutung über den Anlaßfall hinaus. Er vermag die Wirkungen nicht immer abzusehen. Deshalb zögert er vor allem in letzter Zeit,

generelle Doktrinen oder Dikta aus Anlaß eines Einzelfalls zu entwickeln. Grundsatzurteile wie in den sechziger jahren sind selten geworden. Dafür mag es mehrere Gründe geben, wie das immer unübersichtlicher werdende Geflecht der Gemeinschaftsbeziehungen, aber auch Wechsel in der personellen Zusammensetzung des Gerichtshofes.

Als Gremium von derzeit 13 Richtern und sechs Generalanwälten aus zwölf Nationen ist der EuGH bereits aufgrund seiner Zusammensetzung auf ausgewogene Ergebnisse angelegt. Extreme Standpunkte werden in der Mitte aufgefangen, widerstreitende Interessen dem Ausgleich zugeführt. Dies bedeutet jedoch nicht, daß Überzeugungen preisgegeben werden: Die strikte Anwendung der Regeln des Gemeinsamen Marktes ist für ihn die Grundlage der weiteren Entwicklung. Sie geht Hand in Hand mit der konsequenten Achtung der Rechte der Gemeinschaftsbürger und der Sicherung des institutionellen Gleichgewichts.