

CARL-OTTO LENZ

Europäisches Recht als Integrationsfaktor

I. Grundlagen des Gemeinschaftsrechts

1. Römisches Recht als gemeinsames Erbe
2. Parlamentarische Demokratie und Menschenrechte als gemeinsame Rechtsüberzeugungen
3. Recht als Grundlage und Wesensmerkmal der Gemeinschaft

II. Möglichkeiten des Gemeinschaftsrechts

1. Von den Aufgaben und der Rechtsnatur der Gemeinschaft
2. Von den Organen der Gemeinschaft und ihren Befugnissen
3. Von der Durchsetzung des Rechts in den Europäischen Gemeinschaften

III. Probleme des Gemeinschaftsrechts

1. Probleme der Rechtssetzung
2. Probleme der Rechtsanwendung
3. Probleme der Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts

IV. Zusammenfassung

Europäisches Recht als Integrationsfaktor

1. beruht auf den Ideen der Freiheit, der Gleichheit, des Wettbewerbs, der Solidarität und des Pragmatismus
2. erlaubt auf den Einzelfall zugeschnittene Lösungen
3. findet seine Grenzen in der Bereitschaft der Mitgliedstaaten, das Gemeinschaftsrecht weiterzuentwickeln und zu beachten

I. Grundlagen

1. Römisches Recht als gemeinsames Erbe

Ein Blick auf die Landkarte zeigt, daß die Europäische Gemeinschaft – mit gewissen Ausnahmen – identisch ist mit dem europäischen Teil des Römischen Reiches. Italien, Spanien und Portugal, Gallien, zu dem ja auch die Niederlande südlich des Rheins gehörten, die deutschen Gebiete westlich des Rheins, südlich des Limes und der Donau, England, Teile Schottlands, Griechenland, sie alle gehörten kürzer oder länger dem Römischen Reich an und wurden nach römischem Recht verwaltet. Nicht dazu gehörten bestimmte Teile Deutschlands, der Niederlande und Schottlands, Irland und Dänemark.

Aber auch sie sind vom Geist des römischen Rechtes nicht unberührt geblieben. Alle diese Länder gehören zum Verbreitungsgebiet des Christentums. Das Recht der katholischen Kirche war seinerseits eine Ausprägung des römischen Rechts für die bestimmten Zwecke der Kirche.

Schließlich war die im 12. Jahrhundert einsetzende Rezeption des römischen Rechts bestimmend für das Rechtsdenken in Europa. Über Jahrhunderte beanspruchte das gemeine Recht des europäischen Kontinents, das „jus commune“, Geltung in Forschung, Lehre und Rechtsanwendung. Römisches Recht wurde gelehrt an den Universitäten Bologna, Padua, Neapel, Orléans, Montpellier, Salamanca, Valladolid, Köln, Oxford und Uppsala.¹ Die wissenschaftliche Durchdringung des römischen Rechts (in der durch Justinian geprägten Form) und die gleichzeitige wissenschaftliche Bearbeitung des kanonischen Rechts waren Gegenstand und Ausgangspunkt einer grenzüberschreitenden europäischen Rechtswissenschaft. Diese Gemeinsamkeiten wurden noch dadurch verstärkt, daß diese Materien die Grundlage der Juristenausbildung darstellten. Die Juristenausbildung war auch im übrigen hinsichtlich Methoden und Ausbildungszielen gleichartig.

Die Einheit in Materie und Sprache bildete die gemeinsame Klammer, die alle Rechtsschulen zusammenhielt. Dies auch dann noch, als mehr und mehr lokale Rechte entstanden und das gemeine Recht nur mehr subsidiär galt, wie seit dem 14. Jahrhundert in Deutschland. So entstand eine gemeinsame Rechtskultur, die in dieser Form bis zur Aufklärung Bestand hatte. Erst im 19. Jahrhundert prägten sich, gestützt auf die großen Kodifikationen, nationale Rechtswissenschaften aus.² Im 20. Jahrhundert entstand, häufig im Zusammenhang mit den beiden Weltkriegen, die enge staatliche Kontrolle des Wirtschaftslebens, das, was wir als Wirtschaftsverwaltungsrecht bezeichnen. Dieses Recht diente eher der wirtschaftlichen Autarkie als der Integration.

Dafür bildeten sich neue Gemeinsamkeiten heraus:

2. Parlamentarische Demokratie und Menschenrechte als gemeinsame Rechtsüberzeugungen

Das Recht scheint in der Geschichte Europas eine größere Rolle zu spielen als in anderen Kulturkreisen, bei denen die Vorstellung von Macht oder Religion als Instrument zur Ordnung zwischenmenschlicher Beziehungen eine größere Bedeutung hat. Mißachtung von Recht spielt eine große Rolle bei den beiden klassischen Revolutionen am Ende des 18. Jahrhunderts, der Amerikanischen und der Französischen Revolution. Sie sind mit Rechtsverletzungen begründet und haben die Verwirklichung der Menschen- und Bürgerrechte zum Ziel. Die Amerikaner rechtfertigten ihre Unabhängigkeitserklärung mit Verletzungen der Menschenrechte in den amerikanischen Kolonien

¹ Vgl. Coing, *Gemeines Recht und Gemeinschaftsrecht in Europa*, in: *Festschrift für Walter Hallstein 1966*, S. 116ff.

² Vgl. Coing a. a. O.

durch die englische Krone. In der französischen Déclaration des droits de l'homme et du citoyen vom 26. August 1789 heißt es:

„... considérant que l'ignorance, l'oubli ou le mépris des droits de l'homme sont les seules causes des malheurs publics et de la corruption des gouvernements, ...“.³ Sowohl der in dieser Erklärung aufgestellte Katalog unveräußerlicher Rechte als auch die in der Declaration of Independence vom 4. Juli 1776 aufgestellten Postulate stellen sich historisch als Fundament in der Geschichte der Menschen- und Bürgerrechte dar, die zur gemeinsamen (west-)europäischen Tradition wurden und die heute ihren Ausdruck in der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Gemeinsamen Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 5. April 1977 über die Grundrechte⁴ gefunden haben.

Außerdem herrscht in der Gemeinschaft eine weitgehende Übereinstimmung über gewisse Grundfragen der staatlichen Organisation.⁵ Heute sind alle Mitgliedstaaten gewaltenteilende Demokratien und Rechtsstaaten. Die Auseinandersetzung mit marxistischen oder sozialistischen Rechtsvorstellungen ist deshalb für die Gemeinschaft nicht existentiell. Gemeinsame geistesgeschichtliche Grundlage sind Aufklärung, Christentum und römisches Recht. Diese Elemente lassen sich in den Systemen fast aller Mitgliedstaaten auffinden.

Dies soll nicht heißen, daß es demokratische Rechtsstaatlichkeit nur in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft gibt; es gibt sie auch in anderen europäischen und überseeischen Staaten, aber es ist doch ein Merkmal, das alle Mitgliedstaaten verbindet, ohne sie von den anderen Demokratien zu trennen.

Vor diesem Hintergrund war ein früherer Beitritt Griechenlands, Spaniens und Portugals nicht möglich, da deren Systeme den demokratischen rechtsstaatlichen Anforderungen nicht genügten. Bemerkenswert ist, daß diese Nationen sich aus eigener Kraft, wenn auch unter Beifall des Auslands, ihrer Diktaturen entledigt haben. Die Vorstellung, von einer Gemeinschaft dieser demokratischen Staaten könne eine Bedrohung der Rechtsstaatlichkeit eines Mitgliedstaates ausgehen, erscheint vor diesem Hintergrund unbegründet.

Auch die Beziehungen zwischen Staaten, einschließlich Krieg und Frieden, werden zusehends als Rechts- und nicht nur als Machtfragen angesehen. So führte der deutsche Einmarsch in das neutrale Belgien 1914 zur Parteinahme des jungen Lothringers Robert Schuman für die Westmächte und nicht für die Mittelmächte, obwohl er einen großen Teil seiner Jugend im deutschen Kulturkreis verbracht hatte.

3. Recht als Grundlage und Wesensmerkmal der Gemeinschaft

Die Europäischen Gemeinschaften sind typische Geschöpfe des Rechts. Sie beruhen auf *Rechtsakten*, den Gründungsverträgen, und erreichen ihre Ziele mit Instrumenten

³ Veröffentlicht u. a. Richter, Les droits de l'homme et du citoyen, 1982.

⁴ ABl. C 103 vom 27. April 1977, S. 1.

⁵ Siehe Erklärung des Europäischen Rates zur Demokratie vom 8. April 1978, abgedruckt in *Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil*, Das Recht der Europäischen Gemeinschaft II. 1. 8.

des Rechts, nämlich mit verschiedenen Formen von *Rechtsakten*. Eines ihrer Ziele ist die *Angleichung des Rechts* der Mitgliedstaaten. Die Gemeinschaftsrechtsnormen bestimmen und begrenzen die Rechte der einzelnen Beteiligten. Sie stellen Mittel zur Durchsetzung des Rechts zur Verfügung und schaffen somit eine Rechtsordnung. Sie schließt damit aus, daß sich ein Mitgliedstaat sein „Recht“ selbst verschafft und zum Beispiel zu Vergeltungsmaßnahmen greift.

Das Gemeinschaftsrecht ist geprägt von Wertvorstellungen, die ich mit den Begriffen Freiheit, Gleichheit, Wettbewerb, Solidarität und Pragmatismus bezeichnen möchte. Der freiheitliche Charakter gerade des EWG-Vertragsrechts ist schon aus der Gliederung des Vertrages zu erkennen. So ist die Rede vom freien Warenverkehr und von der Beseitigung der Hindernisse, die ihm entgegenstehen. Die Freizügigkeit, der freie Dienstleistungs- und Warenverkehr müssen hergestellt werden. Auch auf dem Gebiet des internationalen Verkehrs ist die Dienstleistungsfreiheit sicherzustellen.⁶

Der Gleichheitssatz spielt im EWG-Vertrag als Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit und aufgrund des Geschlechtes⁷ eine wichtige Rolle.⁸ Die Freiheit des Wettbewerbs ist gegen Absprachen unter Unternehmen, aber auch gegen solche Absprachen begünstigende Handlungen staatlicher Organe, gegen marktbeherrschende Stellungen, gegen Dumping und staatliche Beihilfen geschützt. Der freie Wettbewerb ermöglicht es dem Verbraucher, unter den Anbietern von Waren und Dienstleistungen frei auszuwählen. Die Entwicklung des modernen Lebens in Westeuropa ist ohne diese praktische Freiheit nicht vorstellbar.

Das gleiche gilt für das Prinzip Solidarität; es findet sich in der Präambel des EWG-Vertrages,⁹ in den Vorschriften über die Sozialpolitik¹⁰ und kommt in dem durch die Einheitliche Europäische Akte neugeschaffenen Titel V „Wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt“ ebenso zum Ausdruck wie in der finanziellen Verantwortung der Gemeinschaft für die gemeinsame Agrarpolitik.

Dabei haben die Verfasser des Vertrages nicht übersehen, daß die Anwendung solcher Idealvorstellungen in der Praxis auf Schwierigkeiten stoßen kann. Deshalb gibt es zahlreiche Ausnahmebestimmungen, Schutz- und Aushilfsvorschriften.¹¹ Es ist deshalb eigentlich rechtlich immer möglich, eine den Problemen des Einzelfalles angemessene Lösung zu finden. Andererseits müssen die Ausnahmen jedesmal im einzelnen begründet werden, so daß die Grundsätze des Vertrages nur schwer in Vergessenheit geraten können. Die Landwirtschaft bildet nur scheinbar eine Ausnahme. Allerdings ist dort von den Ausnahmebestimmungen so oft Gebrauch gemacht worden, daß das freiheitliche wettbewerbsorientierte Grundmuster weitgehend überdeckt wurde. Aber es ist vorhanden, es läßt sich jederzeit wieder freilegen, wenn der politische Wille dazu bestehen sollte.

⁶ Urteil in der Rechtssache 13/83, Randziffer 70.

⁷ Artikel 119.

⁸ Artikel 48 Absatz 2; Artikel 52 Absatz 2; Artikel 60 Absatz 2; Artikel 67 Absatz 1.

⁹ Dort Absatz 5.

¹⁰ Dritter Teil, Titel III EWGV.

¹¹ Siehe z. B. Artikel 26, 42, 48 Absatz 4, 57 Absatz 2, 61, 71 Absatz 2, 73, 75 Absatz 3, 85 Absatz 3, 115, aber auch Artikel 235.

Die Beachtung dieser Rechtsordnung ist dem Gerichtshof anvertraut. Er sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung der Anwendung der Verträge und der zur Durchführung erlassenen Vorschriften, indem er Rechtsschutz gegen Verletzungen des Gemeinschaftsrechts gewährt. Walter Hallstein¹² und mit ihm viele andere haben daraus den Schluß gezogen, daß die Europäische Gemeinschaft eine Rechtsgemeinschaft sei, die den Schutz der Gemeinschaftsverträge über die wirtschaftspolitische Zielsetzung hinaus innewohnende ideelle Grundlage betont, die einer allen Mitgliedstaaten gemeinsamen typisch europäischen Tradition entspricht.

II. Möglichkeiten des Gemeinschaftsrechts

1. Von den Aufgaben und der Rechtsnatur der Gemeinschaft

Will man die Frage nach Aufgaben und Rechtsnatur der Gemeinschaft beantworten, so muß man sich ihre Zielsetzung vor Augen halten. Ich meine jetzt nicht die allgemeinen Ziele, wie sie in den Präambeln der Verträge aufgeführt sind, sondern die Zielsetzungen, die in den operativen Artikeln der Verträge und insbesondere des EWG-Vertrages enthalten sind. Unter diesen Zielsetzungen spielt der Begriff des Gemeinsamen Marktes eine zentrale Rolle. Wichtige Elemente des Gemeinsamen Marktes sind zum Beispiel die Freiheit des Warenverkehrs, die Freiheit der Niederlassung und der Dienstleistung, die Freizügigkeit der Arbeitnehmer und des Kapitals.¹³ Um diese Freiheiten zu verwirklichen sind, „die Europa trennenden Schranken (zu) beseitigen“.¹⁴ Den Organen der Gemeinschaft sind zur Erreichung dieses Zieles wichtige, aber sehr verschiedene Befugnisse übertragen worden. Die Befugnisse der Gemeinschaft bestimmen sich nach den Vorschriften für die einzelnen Sachgebiete; diese Sachgebiete sind in Artikel 3 des EWG-Vertrages einzeln aufgeführt. Die Befugnisse sind durchaus unterschiedlich, je nach Gebiet. So besitzt zum Beispiel die Kommission, bei der Einhaltung der Wettbewerbsregeln entweder aufgrund des Vertrages¹⁵ oder aufgrund abgeleiteten Gemeinschaftsrechts¹⁶ eigene Verwaltungsbefugnisse. Auf anderen Gebieten, zum Beispiel bei der Durchführung der gemeinsamen Landwirtschaftspolitik, hat sie solche Befugnisse nicht, sondern ist weitgehend auf die Behörden der Mitgliedstaaten angewiesen. Auf vielen Gebieten können die Beschlüsse des Rates nur auf Vorschlag der Kommission ergehen, zum Beispiel auf dem Gebiet der Landwirtschaftspolitik¹⁷ oder auf dem Gebiet der Verkehrspolitik,¹⁸ aber nur für den Bereich des Eisenbahn-, Stra-

¹² Hallstein, Die Europäische Gemeinschaft, 5. Auflage 1979, S. 31 ff.

¹³ Artikel 9, 30, 34, 48, 52, 69 EWG-Vertrag.

¹⁴ Präambel EWG, Erwägungsgrund 2.

¹⁵ Z. B. Artikel 93 Absatz 2.

¹⁶ Siehe Verordnung Nr. 17 zur Durchführung der Artikel 85 und 86 des Vertrages, ABl. 1962, S. 204.

¹⁷ Artikel 43 Absatz 2 Unterabsatz 3.

¹⁸ Artikel 75 Absatz 1.

ßen- und Binnenschiffverkehrs,¹⁹ nicht jedoch notwendigerweise bei Seeschifffahrt und Luftfahrt.²⁰ Hier soll durch die Einheitliche Akte eine Angleichung herbeigeführt werden.²¹ Der Rat beschließt manchmal mit einfacher, manchmal mit qualifizierter Mehrheit²² oder einstimmig.²³

Das Parlament hat grundsätzlich Beratungs- und Kontrollbefugnisse.²⁴ Es hat jedoch Mitbestimmungsbefugnisse im Rahmen des Haushaltsverfahrens,²⁵ und es entscheidet allein über einen Mißtrauensantrag wegen der Tätigkeit der Kommission.²⁶

Manche Aufgaben der Gemeinschaft werden überhaupt nicht durch die Organe, sondern durch die Mitgliedstaaten erledigt, wie zum Beispiel die Abschaffung der Zölle zwischen den Mitgliedstaaten,²⁷ Teile der Wirtschaftspolitik,²⁸ während ein anderer Teil der Wirtschaftspolitik, die Handelspolitik, durch die Organe der Gemeinschaft, nämlich Kommission und Rat, durchgeführt wird.²⁹ Wie differenziert die Zuweisung von Befugnissen an die Gemeinschaftsorgane ist, zeigen auch die Artikel 229 bis 231. Danach unterhält die Kommission Beziehungen zu internationalen Organisationen, während die „Gemeinschaft“ für die Zusammenarbeit mit dem Europarat bzw. das Zusammenwirken mit der OECD zuständig ist. Daraus folgt, daß die der Gemeinschaft zustehenden Befugnisse nur durch das Studium der jeweiligen, auf einen bestimmten Sachbereich anzuwendenden Vorschriften festgestellt werden können.

Es handelt sich hier also nicht um eine Globalzuweisung „der Wirtschaftspolitik“ an die Gemeinschaft, die ihre gesetzgebenden Befugnisse dann nach einem einheitlichen Verfahren ausübt, und mit deren Durchführung die Kommission betraut ist, sondern es handelt sich um ein sehr vielschichtiges Phänomen. Deswegen kann es durchaus vorkommen, daß die zur Erreichung von vertraglich festgelegten Zielen, erforderlichen Befugnisse überhaupt fehlen. In einem solchen Fall entscheidet der Rat einstimmig auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Parlaments.³⁰ Dies ist jedoch ein subsidiär geltendes Verfahren zur Ausfüllung von Lücken, das nicht angewandt werden kann, wenn ein anderes Verfahren vom Vertrag vorgeschrieben ist.³¹

Angesichts dieser Rechtslage wäre es nicht richtig, davon zu sprechen, die Gemeinschaften seien ein Staat. Sie sind trotz gewisser Ähnlichkeiten auch kein Bundesstaat.³² Entscheidende Felder der Staatstätigkeit, wie die Verteidigung, die innere Sicherheit, der Bereich des Erziehungs- und Bildungswesens, die allgemeine Kulturpolitik, gehö-

¹⁹ Artikel 84 Absatz 1.

²⁰ Artikel 84 Absatz 2.

²¹ Artikel 16 EEA Ziffern 5 und 6.

²² Artikel 148 EWG-Vertrag.

²³ Z. B. Artikel 75 Absatz 3, Artikel 84 Absatz 2, Artikel 235.

²⁴ Artikel 137.

²⁵ Artikel 203.

²⁶ Siehe Artikel 144.

²⁷ Siehe z. B. Artikel 12.

²⁸ Siehe Artikel 103–109.

²⁹ Siehe Artikel 113, insbesondere Absätze 1, 2, 3 und 4 und Artikel 114.

³⁰ Siehe Artikel 235.

³¹ Siehe Urteil vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86 – Kommission gegen Rat – noch nicht veröffentlicht.

³² Jean Victor Louis, Die Rechtsordnung der Europäischen Gemeinschaften, Brüssel 1980, Ziffer 9.

ren nicht zu den Tätigkeitsbereichen der Gemeinschaft, auch wenn es gelegentlich Berührungspunkte gibt. Auch in solchen Fällen beansprucht das Gemeinschaftsrecht wegen seiner uneingeschränkten Geltung und einheitlichen Wirkung in allen Mitgliedstaaten Vorrang.³³ Die Mitgliedstaaten können ihre eigenen Befugnisse nicht mehr ohne Berücksichtigung der Existenz und Wirksamkeit der Verträge und insbesondere der Freiheitsgewährleistungen der Verträge für die Angehörigen aller Mitgliedstaaten ausüben.

Aber diese Verpflichtung zur Rücksichtnahme bei der Ausübung eigener Kompetenzen bedeutet eben nicht, daß diese Kompetenzen als solche auf die Gemeinschaft übergegangen sind.

Außerdem hat die Gemeinschaft keinen eigenen Verwaltungsunterbau und keine eigenen Vollzugsorgane. Sie ist deshalb auf die Unterstützung durch die Behörden der Mitgliedstaaten angewiesen.³⁴

Schließlich fehlt ihr das für einen demokratischen Staat unerlässliche Merkmal einer gesetzgebenden Volksvertretung. Hier besteht eine strukturelle Unvergleichbarkeit mit der Staatsordnung aller zwölf Mitgliedstaaten. Es ist bezeichnend, daß Walter Hallstein die erste Ausgabe seines Buches über die Europäische Gemeinschaft „Der unvollendete Bundesstaat“³⁵ nannte, während die späteren Ausgaben den Titel „Die Europäische Gemeinschaft“³⁶ tragen.

Nach wie vor sind die Mitgliedstaaten der entscheidende Faktor in der Gemeinschaft. Ohne die Mitgliedstaaten ist die Gemeinschaft nicht funktionsfähig. Die Mitgliedstaaten selbst erfüllen einen Teil der Aufgaben, zu deren Erfüllung die Gemeinschaft gegründet worden sind. Dort, wo Organe tätig werden, bestehen sie entweder aus Angehörigen der Regierungen der Mitgliedstaaten,³⁷ oder sie werden von den Regierungen der Mitgliedstaaten ernannt.³⁸

Am Anfang der europäischen Einigungspolitik stand keine staatsrechtliche Theorie, im Gegenteil, sie wurde ausdrücklich abgelehnt. Nach den Worten von Robert Schuman wird Europa nicht als Gesamtkonstruktion entstehen, sondern auch konkrete Verwirklichungen.³⁹ Was zu verwirklichen war und ist, sind konkrete Dinge, wie die Versorgung der Mitgliedstaaten mit Kohle und Stahl, die Schaffung einer Kernindustrie, die Schaffung eines allgemeinen Gemeinsamen Marktes. Nicht die konstitutionelle, sondern die funktionelle Methode setzte sich durch.

Was also ist die Gemeinschaft? Ich meine, sie ist eine Einrichtung der Mitgliedstaaten zur gemeinsamen Wahrnehmung bestimmter Befugnisse und zur gemeinsamen Erreichung bestimmter Zwecke. Freilich ist sie angelegt auf das Ziel hin, die institutionellen Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluß der europäischen Völker zu

³³ Urteil vom 15. Juli 1964 in der Rechtssache 6/64 – Costa gegen ENEL – Slg. 1964, S. 1251.

³⁴ Siehe Artikel 5 und Artikel 192 Absatz 2.

³⁵ 1. Auflage 1969.

³⁶ 1. Auflage 1973.

³⁷ Siehe Artikel 146 Absatz 1 (Rat).

³⁸ Siehe Artikel 158 (Kommission), Artikel 167 Absatz 1 (Gerichtshof), Artikel 194 Absatz 2 (Wirtschafts- und Sozialausschuß), Artikel 206 Absatz 4 (Rechnungshof).

³⁹ Erklärung vom 9. Mai 1950.

schaffen, die einem nunmehr allen gemeinsamen Schicksal die Richtung weisen können.⁴⁰ Wegen dieses nicht mit einem Schlag,⁴¹ sondern nur schrittweise zu erreichenden Zieles hat die Europäische Gemeinschaft notwendigerweise einen dynamischen Charakter. Dieser dynamische Charakter kommt in dem aus dem Kommunalrecht stammenden Begriff „Zweckverband“ nur unvollkommen zum Ausdruck. Ich möchte deshalb die Europäische Gemeinschaft definieren als einen sich in einem Integrationsprozeß befindlichen Staatenverband.⁴²

Das Bundesverfassungsgericht spricht in seinem Solange-II-Bechuß⁴³ von den besonderen Strukturen der Europäischen Gemeinschaft, die von Grundgesetzes wegen möglich sind und denen Rechnung getragen werden müsse. Damit stellt das Bundesverfassungsgericht eine eigenständige Rechtsstruktur der Europäischen Gemeinschaft fest und erkennt so auch insbesondere an, daß auf sie nicht ohne weiteres die Kategorien des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland übertragen werden können. Ist es nicht eigentlich ein naheliegender Gedanke, daß auf eine Gemeinschaft von zwölf Nationen nicht die staatsrechtlichen Vorstellungen eines Landes allein übertragen werden können, auch wenn ohne Zweifel viel staatsrechtliches Denken aus Deutschland in den Bau der Gemeinschaft eingeflossen ist?

Eine weitere Bemerkung ist am Platze. Aufgabe der Organe ist es, den Gemeinsamen Markt zu errichten und die ihn trennenden Schranken zu beseitigen. Dort, wo es keine Zölle oder mengenmäßige Beschränkungen gibt, weder Wettbewerbsverfälschungen noch hemmende Rechtsvorschriften, wo es auch eine koordinierte Wirtschaftspolitik und ausgeglichene Zahlungsbilanzen gibt, sind die Organe der Gemeinschaft arbeitslos. Die konsequente Anwendung des Grundsatzes, daß Waren, Dienstleistungen und Kapital legal in allen Mitgliedstaaten frei zirkulieren können, würde zahlreiche Beamte beschäftigungslos machen und beträchtliche Mittel für andere Aufgaben freisetzen.

In vielen Fällen ist gar keine Gemeinschaftsaktion erforderlich, einseitiges Handeln reicht. So hat es zum Beispiel die Bundesrepublik in der Hand, etwaige Wettbewerbsnachteile im Straßengüterverkehr, in der Tabakwarenindustrie oder in der Getränkeindustrie zu verhindern und die deutschen Steuersätze an die in unseren westlichen Nachbarländern geltenden anzugleichen, ohne daß ein einziges Gemeinschaftsorgan tätig zu werden braucht.

Um nicht mißverstanden zu werden; dazu besteht keine rechtliche Verpflichtung. Man kann auch auf Harmonisierung pochen, damit aber schafft man einen gemeinschaftlichen Handlungsbedarf, die Notwendigkeit von Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen, von möglichen Klagen und möglichen Urteilen im Rahmen der Gemeinschaft. Auf diesem Hintergrund fallen manche Klagen über den Umfang der Gesetzgebungstätigkeit der Gemeinschaft auf ihre Urheber zurück.

⁴⁰ Präambel EGKS-Vertrag, Erwägungsgrund 5 und Präambel EWG-Vertrag, Erwägungsgrund 1.

⁴¹ Erklärung von Robert Schuman vom 9. Mai 1950.

⁴² Siehe Louis, a. a. O., Ziffer 27, „Eine Gemeinschaft von Staaten, die in einem Integrationsprozeß begriffen sind“.

⁴³ Veröffentlicht u. a. NJW 1987, S. 577ff.

Im Ergebnis führt die Errichtung des Gemeinsamen Marktes zu einer Erweiterung der persönlichen Freiheit des einzelnen, insbesondere seiner wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit, die ihm kein Mitgliedstaat verschaffen könnte.

2. Von den Organen der Gemeinschaft und ihren Befugnissen

Die Gemeinschaften bedienen sich zur Erreichung ihrer Aufgaben einer Reihe von Instrumenten, die uns aus dem Staatsrecht vertraut sind. Es gibt allgemeine Regelungen, die in allen ihren Teilen verbindlich sind.⁴⁴ Es gibt Regelungen, die hinsichtlich der von ihnen bestimmten Ziele verbindlich sind, den Adressaten jedoch die Wahl der für die Erreichung der Ziele genannten Mittel überlassen.⁴⁵ Es gibt Einzelentscheidungen und unverbindliche Beschlüsse.⁴⁶

Dort, wo die Instrumente der Gemeinschaften Ähnlichkeiten mit vertrauten Kategorien des Staatsrechts haben – Gesetzgebung, Rahmengesetzgebung, Verordnung, Richtlinie –, implizieren sie Parallelen bezüglich Inhalt und Zuständigkeiten, die nicht immer zutreffen.

Vom Gerichtshof

Das ist nicht der Fall bei der Rechtsprechung. Hier befinden wir uns auf vertrautem Grund, wenn wir die uns aus dem innerstaatlichen Bereich vorhandenen Kategorien der Anwendung, Auslegung und Fortentwicklung des Rechts und den Begriff der obligatorischen Gerichtsbarkeit zugrunde legen. Obligatorische Gerichtsbarkeit ist zwar im innerstaatlichen Bereich eine Selbstverständlichkeit, im Bereich der Staatenzusammenschlüsse jedoch eine seltene Ausnahme, die nachdrücklich unterstrichen werden muß. Kein Gemeinschaftsorgan und kein Mitgliedstaat kann sich der Kontrolle der Rechtmäßigkeit seines Handelns durch den Gerichtshof entziehen. Auf der anderen Seite ist der Gerichtshof seiner Zusammensetzung nach ein multinationales Gericht mit dreizehn Richtern, sechs Generalanwälten und einem Kanzler, aus zwölf Nationen und mit neun Amtssprachen. Daß das Funktionieren eines solchen Gerichts andere und mehr Probleme aufwirft als das eines innerstaatlichen Gerichts, versteht sich von selbst.

Vom Parlament

Die Gemeinschaft besitzt ein von den Völkern der Mitgliedstaaten *direkt* gewähltes Parlament. Das ist ein in der Struktur der internationalen Organisationen bisher unbekanntes Element, das die Ähnlichkeit mit staatlichen Organisationen besonders augenfällig macht.

Bei näherer Betrachtung fällt jedoch auf, daß das Europäische Parlament, wenn ich vom Haushaltsverfahren einmal absehe, keine Gesetzgebungsbefugnisse hat. Die Ein-

⁴⁴ Verordnungen vgl. Artikel 189 EWG-Vertrag.

⁴⁵ Richtlinien vgl. Artikel 189 EWG-Vertrag.

⁴⁶ Entscheidungen, Empfehlungen, Stellungnahmen vgl. Artikel 189 EWG-Vertrag.

heitliche Europäische Akte verschafft ihm aber ein stärkeres Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung.⁴⁷ Ihm obliegen vornehmlich beratende und kontrollierende Funktionen.⁴⁸ Dies ist ein Strukturunterschied gegenüber dem Recht sämtlicher Mitgliedstaaten, die ausnahmslos – bei aller Unterschiedlichkeit im einzelnen – die oberste gesetzgebende Gewalt der Volksvertretung zuweisen. Es ist festzuhalten, daß die Mitgliedstaaten an sich selber höhere demokratische Anforderungen stellen als an die Gemeinschaft. Deswegen glaube ich, daß die Gemeinschaften noch kein Staat, also auch kein Bundesstaat sind, sondern ein Staatenverband, der einzelne Wesensmerkmale eines Staates besitzt, aber es fehlt ihm ein unverzichtbares Wesenselement moderner demokratischer Staaten, nämlich eine gesetzgebende Volksvertretung.

Das Parlament ist nun nicht völlig machtlos. Es hat durchaus die Möglichkeit, Einfluß auf die Gesetzgebungstätigkeiten der Gemeinschaften auszuüben. So hat es beispielsweise vertraglich abgesicherte Mitwirkungsbefugnisse in Form von einer obligatorischen Anhörung. Bei Verletzung einer solchen Anhörungspflicht ist nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs der später erlassene Rechtsakt nichtig.⁴⁹

Das Europäische Parlament hat darüber hinaus die in der Praxis allerdings selten genutzte Möglichkeit, einen Mißtrauensantrag⁵⁰ gegenüber der Kommission zu stellen und damit politischen Druck auszuüben.

Nicht zu unterschätzen sind jedoch die politischen Einflußmöglichkeiten auf das Gemeinschaftsrecht. Schon sehr früh nahm das Europäische Parlament Einfluß auf die Umwandlung der Assoziierung der überseeischen Länder und Gebiete aus dem EWG-Vertrag in die heute praktizierten Assoziationsabkommen mit den ehemals abhängigen Staaten Afrikas, Amerikas und des Pazifiks. Nach Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte wird diese Einflußmöglichkeit verstärkt, ebenso wie dem Europäischen Parlament dort Mitwirkungsbefugnisse für künftige Beitrittsverträge eingeräumt werden. Ich verweise weiter auf die Gemeinsame Erklärung des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission vom 5. April 1977 über die Grundrechte⁵¹ oder auch den großen Einfluß der Stellungnahme des Parlaments auf das Wettbewerbsrecht der Gemeinschaft, die Verordnung Nr. 17. Natürlich ist ein solcher Einfluß kein ausreichender Ersatz für Gesetzgebungsbefugnisse. So kann das Parlament darauf verweisen, daß manche Entwicklungen einen besseren Verlauf genommen hätten, wenn der Rat mehr auf die Stellungnahmen des Parlaments gehört hätte. So nimmt es zum Beispiel für sich in Anspruch, die Problematik der gemeinsamen Agrarpolitik früher als die Mitgliedstaaten und der Rat erkannt und Lösungsvorschläge gemacht zu haben.

Von der Kommission

Im EWG-Vertrag sind die Gesetzgebungsbefugnisse überwiegend beim Rat konzentriert, aber auch die Kommission besitzt solche, insbesondere im Bereich des Montan-

⁴⁷ Artikel 6–10.

⁴⁸ Artikel 13 ff. EWG-Vertrag.

⁴⁹ Vgl. Rechtssache 139/79 – Maizena gegen Rat – Slg. 1980, S. 3393 ff., S. 3424.

⁵⁰ Vgl. Artikel 144 EWGV.

⁵¹ ABl. C 103 vom 27. April 1977, S. 1.

vertrages. Die Kommission ist neben der Existenz einer direkt gewählten Volksvertretung das eigentliche Neue, Revolutionäre an der Konstruktion der Gemeinschaftsverträge. Die Kommission hat das *Recht und die Pflicht, das allgemeine Wohl der Gemeinschaft zu formulieren*.

Die Definition des Gemeinschaftsinteresses erfolgt insbesondere in den Vorschlägen der Kommission. Deswegen sind diese Vorschlagsbefugnisse noch wichtiger als ihre autonomen Befugnisse im Bereich der Gesetzgebung. Wo der Vertrag Mehrheitsabstimmungen vorsieht,⁵² ist ein Vorschlag der Kommission unerlässlich für die Beschlussfassung. Der Kommission obliegt damit das Initiativrecht im gemeinschaftsrechtlichen Gesetzgebungsverfahren auf diesen Gebieten. Der Rat kann nur einstimmig einen Vorschlag der Kommission ändern. Umgekehrt hat diese ihrerseits die Möglichkeit, ihre Vorschläge der Beschlußlage im Rat anzupassen, das heißt, sie hat bis zur Beschlußfassung ein Änderungsrecht.⁵³ Die Kommission kann daher sowohl durch die Ausgestaltung ihres Vorschlags als auch durch dessen spätere Änderung Einfluß nehmen auf die inhaltliche Ausgestaltung der Gesetzgebung.

Ein aktuelles Beispiel aus der jüngsten Rechtsprechungsgeschichte dient hier zur Veranschaulichung. Die Kommission hat die Nichtigkeitsklage gegen zwei Verordnungen erhoben, die bestimmten Entwicklungsländern Zollpräferenzen einräumten. Beim Erlaß dieser Verordnungen hatte der Rat nicht ausreichend deutlich gemacht, auf welche Kompetenznorm er sich stützte, und deshalb ein Verfahren gewählt, bei dem die Beschlußfassung im Rat einstimmig erfolgen muß. Die Kommission wandte sich vor allem wegen der bei dieser Vorgehensweise verminderten Einflußmöglichkeit auf den Inhalt des Beschlusses gegen die erlassenen Rechtsakte. Der Europäische Gerichtshof hat nun mit Urteil vom 26. März 1987,⁵⁴ insoweit meinen Schlußanträgen vom Januar dieses Jahres folgend,⁵⁵ der Klage stattgegeben. Das Urteil muß politisch als eine Stärkung der Position der Kommission gegenüber dem Rat verstanden werden.

Eine wichtige Aufgabe der Kommission ist der Vollzug des Vertrages und des abgeleiteten Rechts. Dazu gehört insbesondere auch die Anwendung des Wettbewerbsrechts, das heißt das Vorgehen gegen Kartelle, Monopole, Dumping, staatliche Beihilfen und steuerliche Diskriminierungen.⁵⁶

Im Rahmen der gemeinsamen Wettbewerbspolitik wirkt sie sowohl mit bei der Beschlußfassung im Rat als auch bei der Durchführung dieser Beschlüsse.

Stellung und Aufgabe der Kommission wird allenthalben umschrieben mit dem Schlagwort „Hüterin der Verträge“ (Artikel 155 EWGV, erster Gedankenstrich). Das ergibt sich einerseits aus ihrer Zuständigkeit zum verwaltungsmäßigen Vollzug eines kleinen Teils des Gemeinschaftsrechts (das übrige wird von den Mitgliedstaaten vollzo-

⁵² Eine Zusammenstellung der entsprechenden Bestimmungen findet sich im 20. Gesamtbericht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für 1986, S. 29 ff.

⁵³ Vgl. Artikel 149 EWGV.

⁵⁴ Urteil vom 26. März 1987 in der Rechtssache 45/86 – Kommission gegen Rat – Urteil noch nicht veröffentlicht.

⁵⁵ Schlußanträge vom 29. Januar 1987 in der Rechtssache 45/86 – Kommission gegen Rat – noch nicht veröffentlicht.

⁵⁶ Vgl. Artikel 85 ff. EWGV.

gen) und andererseits aus ihrer Befugnis zur Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens⁵⁷ gegenüber den Mitgliedstaaten. Das Vertragsverletzungsverfahren stellt sich als eine einschneidende Maßnahme dar, mit der die Mitgliedstaaten an ihre gemeinschaftsrechtlichen Pflichten gebunden werden. Anfänglich hat die Kommission ihre Aufgabe auf diesem Gebiet eher zaghaft wahrgenommen, wohl auch mit Rücksicht darauf, daß die Verurteilung eines Staates als nationalen Souveränitätsvorstellungen abträglich bewertet wurde. Dabei muß man berücksichtigen, daß eine Verfassungsgerichtsbarkeit, wie es sie in der Bundesrepublik Deutschland gibt, nicht in allen Mitgliedstaaten existiert und die Verurteilung eines Staates durch ein Gericht deshalb dem staatsrechtlichen Selbstverständnis anderer Mitgliedstaaten widerspricht. Gleichwohl hat die Kommission seit 1977 ihre Politik zur Verfolgung von Vertragsverletzungen geändert. Sie geht seither potentiellen Vertragsverletzungen verstärkt nach, was sich auch in einem Anstieg der absoluten Zahlen manifestiert.⁵⁸

Während der letzten zehn Jahre, das heißt in einem Zeitraum vom 1. Januar 1977 bis zum 31. Dezember 1986, wurden 246 Vertragsverletzungsverfahren gegen die vier „großen“ Mitgliedstaaten Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Italien und Großbritannien vor dem Europäischen Gerichtshof eingeleitet. Davon wurden 117 durch Urteil abgeschlossen, und zwar 13 gegen die Bundesrepublik, 21 gegen Frankreich, 68 gegen Italien und 15 gegen Großbritannien.

Letztlich ist die Tätigkeit der Kommission bei der Verfolgung von Vertragsverletzungen jedoch eine – wenn auch nicht zu unterschätzende – Hilfsfunktion, da die Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof erfolgt. Dabei wird ein Teilbereich der umfassenden Integrationsaufgabe des Gerichtshofs deutlich.

Im Rahmen der Rechtsprechung wirkt die Kommission durch Abgabe von Stellungnahmen auch an solchen Verfahren mit, an denen sie nicht als Partei beteiligt ist.

Um diese verantwortungsvollen Aufgaben erfüllen zu können, werden die Mitglieder der Kommission aufgrund ihrer allgemeinen Befähigungen ausgewählt und müssen volle Gewähr für ihre Unabhängigkeit bieten. Sie üben ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum allgemeinen Wohl der Gemeinschaft aus. Sie dürfen bei der Erfüllung ihrer Pflichten Anweisungen von einer Regierung oder einer anderen Stelle weder anfordern noch entgegennehmen. Sie haben jede Handlung zu unterlassen, die mit ihren Aufgaben unvereinbar ist. Jeder Mitgliedstaat verpflichtet sich, diesen Grundsatz zu achten und nicht zu versuchen, die Mitglieder der Kommission bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu beeinflussen. „Bei der Aufnahme ihrer Tätigkeit übernehmen sie“ (die Mitglieder der Kommission) „die feierliche Verpflichtung, während der Ausübung und nach Ablauf ihrer Amtstätigkeit die sich aus ihrem Amt ergebenden Pflichten zu erfüllen. . . .“⁵⁹

⁵⁷ Vgl. Artikel 169 EWGV.

⁵⁸ Vgl. zum vorigen *Eblermann*, Die Verfolgung von Vertragsverletzungen der Mitgliedstaaten durch die Kommission, in: Festschrift für *Kutscher* 1981, S. 135 ff.

⁵⁹ Artikel 157 EWGV Absatz 2.

Vom Rat

Das nächste Organ, von dem ich sprechen möchte, ist der Rat. Im EGKS-Vertrag rangiert er an dritter Stelle, nach der Hohen Behörde und nach dem Parlament. Im EWG- und EAG-Vertrag rangiert er vor der Kommission. Das zeigt die starke Stellung, die die Hohe Behörde der Montanunion nach dem Montan-Vertrag hatte. Im EWG- und EAG-Vertrag ist der Rat das wichtigste Beschlußorgan. Er ist der eigentliche Gesetzgeber, freilich meist an die Mitwirkung der Kommission gebunden. Er kann auch die Ausführung der von ihm selbst beschlossenen Verordnungen regeln. Die Kommission ist nicht automatisch Exekutive, sondern sie besitzt meistens die Befugnisse, die ihr der Rat zur Durchführung der von ihm erlassenen Vorschriften überträgt.⁶⁰ Der Rat ist oft personengleich mit der Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, die die Mitglieder der Kommission⁶¹ und des Gerichtshofs⁶² ernennen. Er ernannt als solcher die Mitglieder des Wirtschafts- und Sozialausschusses.⁶³

Der Rat ist ein Gemeinschaftsorgan,⁶⁴ er besteht aus den Vertretern der Mitgliedstaaten. Jede Regierung entsendet eines ihrer Mitglieder.⁶⁵ Daraus folgt die Doppelposition der Ratsmitglieder. Einmal sind sie Mitglied eines Gemeinschaftsorgans, zum anderen weisungsgebundene Vertreter der Interessen ihres Herkunftslandes.

Der Rat ist dem Parlament nicht verantwortlich. Aber er steht diesem Rede und Antwort für seine Tätigkeit. So ist es üblich, daß der Vorsitzende des Rates⁶⁶ zu Beginn und Ende seiner Amtszeit vor dem Parlament eine Erklärung abgibt und diese zur Diskussion stellt. Außerdem beantwortet der Rat Fragen von Mitgliedern des Europäischen Parlaments.⁶⁷ Das Parlament hat jedoch keine Möglichkeit, den Rat in seiner Gesamtheit oder seine Mitglieder einzeln abzubufen. Die Berufung und Abberufung der Ratsmitglieder obliegt allein den Regierungen der Mitgliedstaaten.

Die Alleinzuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Benennung der Ratsmitglieder ist kennzeichnend für die überragende Bedeutung, die die Mitgliedstaaten in ihrer Gesamtheit in der Europäischen Gemeinschaft einnehmen. Allerdings muß jeder einzelne Mitgliedstaat auf die Struktur der Gemeinschaft Rücksicht nehmen. Diese ist gekennzeichnet durch

- die Notwendigkeit der ständigen Zusammenarbeit
- die Möglichkeit, überstimmt zu werden
- die Möglichkeit, vor dem Gerichtshof für sein Verhalten zur Rechenschaft gezogen zu werden.

Der Rat hat bis Ende 1986 1136 Tagungen abgehalten. Er tagt in vielerlei Gestalt, als Binnenmarktrat, als Fischereirat, als Verkehrsrat, als Rat für Entwicklungsfragen, als

⁶⁰ Artikel 155, letzter Anstrich.

⁶¹ Artikel 158 Absatz 1.

⁶² Artikel 167 Absatz 1, letzter Halbsatz.

⁶³ Artikel 194 Absatz 2.

⁶⁴ Artikel 4 Absatz 1.

⁶⁵ Artikel 146 Absatz 1.

⁶⁶ Artikel 146 Absatz 2.

⁶⁷ Siehe Artikel 42-46 der Geschäftsordnung des Europäischen Parlaments (Februar 1987).

Rat für Wirtschafts- und Finanzfragen, als Rat für Landwirtschaft, für Industrie und Umweltfragen, für auswärtige Angelegenheiten, für Energie, Haushaltsfragen und anderes mehr. Der Präsident und die Zusammensetzung wechseln nach den Themen. Darüber wird weiter unten noch mehr zu sagen sein. Er verfügt jedoch über ein Ständiges Sekretariat und über einen zentralen Vorbereitungsausschuß, den Rat der Ständigen Vertreter,⁶⁸ die den zentrifugalen Tendenzen, die der Struktur des Rates innewohnen, entgegenwirken sollen. Die Ständigen Vertreter ihrerseits werden wieder unterstützt durch zahlreiche Ratausschüsse, in denen die Vertreter der Mitgliedstaaten mit denen der Kommission zusammenarbeiten. Präsident Delors hat in diesem Zusammenhang einmal von einem „Sumpf von Ausschüssen“ gesprochen.

Vom Europäischen Rat

Ein Wort verdient der Europäische Rat. In ihm kommen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie der Präsident der Kommission der Europäischen Gemeinschaft zusammen. Diese Persönlichkeiten werden von den Ministern für auswärtige Angelegenheiten und einem Mitglied der Kommission unterstützt. Der Europäische Rat tritt mindestens zweimal jährlich zusammen.⁶⁹ Der Europäische Rat (seit 1974) und seine Vorgänger, die Gipfelkonferenzen der Staats- und Regierungschefs, gehören nicht eigentlich zur Struktur der Europäischen Gemeinschaften, haben aber in deren Entwicklung eine wichtige Rolle gespielt, so die Gipfelkonferenz von Den Haag (1969), die den Weg für den Beitritt Großbritanniens, Dänemarks und Irlands freimachte, die Gipfelkonferenz von Paris (1972), die wichtige Grundentscheidungen für die Tätigkeit der Gemeinschaften auf den Gebieten der Regionalpolitik, Sozialpolitik, Industrie-, Wissenschafts-, Technologie- und Umweltpolitik traf, der Europäische Rat von Paris (1974), der die Direktwahl des Europäischen Parlaments beschloß, die Europäischen Räte von Kopenhagen, Bremen, Brüssel und Paris (1978–1979), auf denen das Europäische Währungssystem vereinbart wurde, und der Europäische Rat von Mailand (1985), auf dem der Entschluß zur Ausarbeitung der Einheitlichen Europäischen Akte getroffen wurde, die dann auf dem Europäischen Gipfel in Luxemburg (1986) beschlossen wurde. Da der Europäische Rat zumeist nicht als Gemeinschaftsorgan tagt, kann er keine Rechtsakte schaffen, aber er trifft politische Vereinbarungen, die dann von den regulären Gemeinschaftsorganen in Rechtsakte umgesetzt werden.

Die Bezeichnungen der verschiedenen Institutionen sind nicht so gewählt, daß Verwechslungen ausgeschlossen sind. Europäischer Rat und Europarat, Europäische Union und Westeuropäische Union, Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Europäische Menschenrechtskommission, Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte, Europäisches Parlament, ursprünglich Versammlung der Europäischen Gemeinschaften und Beratende Versammlung des Europarats.

⁶⁸ Artikel 151.

⁶⁹ Artikel 2, Einheitliche Europäische Akte.

Schwächen des institutionellen Systems

Auch das Zuständigkeitssystem der Gemeinschaften ist, wie versucht wurde darzulegen, nicht einfach. Es macht es *schwer, Verantwortlichkeiten eindeutig festzumachen*. Dieses Ergebnis wird noch dadurch verstärkt, daß ein und dasselbe Organ oder ein und derselbe Mitgliedstaat, je nach Sachgebiet, unterschiedliche Möglichkeiten zur Beeinflussung des Geschehens haben. Außerdem ist die Abstimmung in den Ministerräten nicht koordiniert, so daß die Haushaltsbeschlüsse der Finanzminister durch die Preisbeschlüsse der Agrarminister außer Kraft gesetzt werden können. Widersprüchliche Ratsbeschlüsse sind deshalb möglich, weil jeder Ministerrat gleichermaßen als Organ beschließen kann. Die Ursache des Phänomens dieser mangelhaft koordinierten Entscheidungen der Regierungen der Mitgliedstaaten liegt bei den Mitgliedstaaten selbst. Solange es innerhalb einer Regierung keine abgestimmte Marschroute gibt, können einzelne Minister eine Politik „auf eigene Faust“ machen. So gesehen ist die Schwäche des gemeinschaftlichen Beschlußverfahrens nur eine Folge der Schwäche des Entscheidungsverfahrens in den Mitgliedstaaten. Die Gemeinschaft kann in diesem Bereich nicht mehr leisten als die Mitgliedstaaten.

Die Kommission ist nicht stark genug, ein kohärentes Abstimmungsverhalten der Mitgliedstaaten im Rat zu erzwingen. Sie findet für ihre Vorstellungen auch nicht immer die Rückendeckung des Parlaments, in dem sich manchmal die gleichen Sonderinteressen durchsetzen wie in den Sonderräten. Das Parlament selbst hat eine schwache Stellung im Entscheidungssystem der Gemeinschaften.

Das Entscheidungssystem reflektiert sehr gut das pluralistische Gefüge der Gemeinschaften. Hier tauchen dann auch Parallelen zu einzelnen Mitgliedstaaten auf. Die auftretenden Probleme sind im großen und ganzen Variationen über das Thema: „Wie sichere ich den Vorrang des Gemeinwohls vor den Sonderinteressen?“

3. Von der Durchsetzung des Rechts in den Europäischen Gemeinschaften

Entscheidend für die Durchsetzung des Rechts in den Europäischen Gemeinschaften ist die Rechtstreue der Mitgliedstaaten und der Organe. Der zu fordernde Zustand ist, daß das geltende Recht freiwillig befolgt wird, einfach weil es das geltende Recht ist. Nur weil dieser Idealzustand nicht besteht, muß man über die Feststellung von Rechtsverletzungen und ihre Ahndung Regelungen treffen. Diese Aufgabe fällt dem Gerichtshof zu.

Wichtig für die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts ist deshalb die Frage nach Vollstreckungsmöglichkeiten von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs. Die Gemeinschaften verfügen nicht über einen eigenen Vollstreckungsapparat. Bei einer Verurteilung natürlicher oder juristischer Personen mit Ausnahme der Mitgliedstaaten bedient sich die Gemeinschaft der nationalen Vollstreckungseinrichtungen.⁷⁰ Bereits die

⁷⁰ Artikel 187, 192 EWGV.

Vollstreckungsklausel ist von der mitgliedstaatlichen Behörde zu erteilen. Ist das Vollstreckungsverfahren einmal begonnen, kann es nur noch durch eine Entscheidung des Gerichtshofs ausgesetzt werden.

Auf der anderen Seite ist eine Vollstreckung in Vermögenswerte der Gemeinschaft grundsätzlich nach Artikel 1 des Protokolls über Rechte und Befreiungen der EG ausgeschlossen, es sei denn, die Vollstreckung beruhte auf ausdrücklicher Ermächtigung des Gerichtshofs. So kann der Gerichtshof auch die Vollstreckung eines mitgliedstaatlichen Urteils anordnen. Gerade für diese Konstellation wurde die Vorschrift wohl auch geschaffen.

Im Rahmen der Nichtigkeitsklage, der Klage gegen rechtswidriges Organhandeln, ebenso wie im Vertragsverletzungsverfahren stehen der Gemeinschaft keine direkten Sanktionsmöglichkeiten zur Verfügung. Freilich besteht die Möglichkeit einer erneuten Klage, deren Wirkung sich im Falle eines Obsiegens aber auf die Feststellung der Rechtsverletzung beschränkt.

Im EGKS-Vertrag⁷¹ ist dem einzelnen ein Schadensersatzanspruch eingeräumt, sofern die Hohe Behörde die sich aus einem Nichtigkeitsurteil ergebenden Maßnahmen nicht binnen angemessener Frist ergreift. Ein solcher Schadensersatzanspruch ist zwar im EWG-Vertrag nicht vorgesehen, er müßte sich jedoch aus der allgemeinen Schadensersatzregelung für außervertragliche Haftung der Gemeinschaft⁷² herleiten lassen, da in den Mitgliedstaaten Haftungsklagen wegen staatlichen Unrechts generell möglich sind und sich dies als allgemeiner Rechtsgrundsatz darstellt.

Interessant ist die Frage nach der Durchsetzung eines Urteils gegen einen Mitgliedstaat. Abgesehen von dem recht stumpfen Schwert der erneuten Klage hat der Gerichtshof dem Gemeinschaftsrecht in solchen Fällen durch den Grundsatz der unmittelbaren Anwendung Geltung verschafft. Dadurch kann sich der einzelne auch vor dem innerstaatlichen Gericht auf das Gemeinschaftsrecht berufen. Eine weitere mittelbare Durchsetzungsmöglichkeit für den einzelnen ist auch insofern denkbar, als ein die Vertragsverletzung feststellendes Urteil des Gerichtshofs Grundlage einer Haftungsklage nach innerstaatlichem Staatshaftungsrecht bilden kann. Allerdings bleibt der Kläger in diesem Fall an die unterschiedlichen Voraussetzungen des nationalen Staatshaftungssystems gebunden, die in den verschiedenen Rechtsordnungen divergieren.

Widersetzen sich jedoch die politischen Instanzen eines Mitgliedstaats der Befolgung eines Urteils im Vertragsverletzungsverfahren, so ist die Gemeinschaft letztlich machtlos. Insofern muß man an das allen Mitgliedstaaten gemeinsame Selbstverständnis als demokratischer Rechtsstaat appellieren. Dort, wo sich ein Staat nicht mehr an gesetztes Recht und diesem Ausdruck verleihende Urteile gebunden wissen will, hört er auf, ein Rechtsstaat zu sein und fängt an, ein Machtstaat zu werden. Er scheidet aus der Gemeinschaft europäischer Rechtsstaaten aus. Natürlich tritt diese Folge nicht ein, wenn eine untergeordnete Behörde eine Gemeinschaftsregel mißachtet. Aber wenn die Regierung eines Mitgliedstaates zur Selbsthilfe greift, anstatt den Rechtsweg einzuhalten, wo

⁷¹ Artikel 34 Absatz 2.

⁷² Artikel 178 in Verbindung mit Artikel 215 Absatz 2 EWG-Vertrag.

ein Mitgliedstaat, anders ausgedrückt, der faktischen Ohnmacht des Gemeinschaftsrechts seine eigene überlegene Staats-Macht entgegenstellt, dann dürften wir in der Nähe dieses Punktes sein. Ich kann mir nicht vorstellen, daß einer unserer Mitgliedstaaten dies tut.

III. Probleme des Gemeinschaftsrechts

Zu den im innerstaatlichen Rahmen bekannten und durch die Vielzahl der Mitgliedstaaten noch potenzierten Schwierigkeiten kommen noch gemeinschaftsspezifische Probleme hinzu.

1. Probleme der Rechtssetzung

Wir sagten bereits, die Europäische Gemeinschaft versteht sich als Rechtsgemeinschaft. Das heißt, daß ihre Rechtsakte in der Sprache der Rechtsunterworfenen ergehen müssen, wenn sie befolgt werden sollen. Die Mehrsprachigkeit ist bekanntlich kein rein sprachliches Problem, dasselbe Wort beschreibt häufig, im rechtlichen Bereich sogar sehr häufig, unterschiedliche Sachverhalte. Das hat unter anderem zur Folge, daß man Rechtsbegriffe nicht ohne weiteres anwenden kann, ohne eine genaue Beschreibung dessen, was gemeint ist, mitzuliefern. Denn die reine Übersetzung mag die Unterschiede eher verschleiern als hervorheben. Das hat weiter dazu geführt, daß die Gemeinschaften ihre eigene Rechtssprache entwickelt haben. Das hat zwar den Vorteil, daß man sich untereinander besser versteht, aber führt dazu, daß die Gemeinschaftsrechtssprache noch einmal in die Rechtssprache der Mitgliedstaaten „übersetzt“ werden muß.

Ein plastisches Beispiel ist der gemeinschaftsrechtliche Ermessensbegriff. Er deckt sich inhaltlich nicht mit dem des deutschen Verwaltungsrechts. So wird der beispielsweise im Rahmen der Nichtigkeitsklage überprüfbare Ermessensmißbrauch definiert als die Rechtshandlung eines Gemeinschaftsorgans, mit dem dieses einen anderen Zweck verfolgt als denjenigen, zu dem die Befugnis erteilt worden ist.⁷³ Diese Bewertung lehnt sich stark dem französischen Recht an. Andere gemeinschaftsrechtliche Rechtsfiguren sind demgegenüber dem deutschen Recht entlehnt. So ist der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz dem französischen Recht fremd, was jedoch die französischen Gerichte nicht hindert, in verstärktem Umfang Vorlagen an den Gerichtshof zu machen, mit denen sie um Überprüfung der Einhaltung des „principe de la proportionnalité“ bitten.

Eine zweite, mindestens ebenso große Schwierigkeit liegt in der sehr komplexen und technischen Gemeinschaftsgesetzgebung. Wie ich schon mehrfach ausgeführt habe, liegt die Aufgabe dieser Gesetzgebung darin, bestehende Schranken in Europa abzu-

⁷³ Vgl. Rechtssache 6/64, Slg. 1964, S. 1267; Rechtssachen 52 und 55/65 – Bundesrepublik Deutschland gegen Kommission – Slg. 1966, S. 220, 237.

bauen, um den freien Verkehr von Waren und Dienstleistungen und Kapital zu ermöglichen (bei den Personen ist es vergleichsweise am besten gelungen). Da die aufgerichteten Hindernisse häufig komplex und hochtechnisch sind, können kaum klare, glatte und einfache Lösungen herauskommen, wozu im übrigen auch der „Sumpf der Vorbereitungsausschüsse“ (Delors) beiträgt. Zur Unübersichtlichkeit trägt noch bei, daß in den Ausschüssen, die sich mit der Vorbereitung der Gesetzgebung befassen, nicht nur Vertreter aus zwölf Mitgliedstaaten auf eine gemeinsame Basis einigen müssen, sondern daß außerdem Angehörige der verschiedenen Ministerien an den Verhandlungen teilnehmen. Unter diesen Umständen muß man schon zufrieden sein, wenn der Rat dem angestrebten Ziel der Beseitigung der trennenden Schranken wenigstens ein Stück näherkommt.

Andererseits verlangt die Rechtsprechung des Gerichtshofs unerbittlich die Anwendung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, so daß radikale und globale Lösungen erschwert werden. So ist es beispielsweise beim Bier unverhältnismäßig, alle Zutaten außer den im sogenannten Reinheitsgebot zugelassenen zu verbieten.⁷⁴ Es sind nur solche Einschränkungen zulässig, die zur Erreichung eines mit dem Gemeinschaftsrecht zu vereinbarenden Zieles erforderlich sind. Im Lebensmittelrecht kommt hier insbesondere der Schutz der Gesundheit als ein solches Ziel in Betracht, so daß der Gerichtshof alle im *deutschen* Lebensmittelrecht zugelassenen Zusatzstoffe auch für ausländisches Bier zugelassen hat, da deren Unschädlichkeit ja nach *deutscher* Rechtsauffassung feststand.

Da jede Beseitigung von Schranken in den Augen der Betroffenen zu einem Mehr an Konkurrenz führt, versuchen die Regierungen auf Druck der interessierten Verbände, den Zuwachs an Konkurrenz durch alle möglichen Klauseln mindestens zu vermindern. Beliebt ist hier eine Berufung auf die nach dem EWG-Vertrag anerkannten Schutzgüter. Diese sind neben dem Schutz der Gesundheit und des Lebens von Menschen, Tieren und Pflanzen Gründe der öffentlichen Sittlichkeit, Ordnung und Sicherheit. Außerdem ist der Schutz nationalen Kulturguts von künstlerischem, geschichtlichem oder archäologischem Wert oder des gewerblichen und kommerziellen Eigentums gerechtfertigt.⁷⁵

Der Nachweis der Verletzung dieser Schutzgüter gelingt allerdings selten, denn es ist schwer vorstellbar, daß es zum Beispiel Mitgliedstaaten gibt, die eine Vergiftung ihrer Bevölkerung zulassen, so daß die Bürger eines anderen Mitgliedstaates automatisch den gleichen Schutz erfahren.

Ein anderes Problem des Gemeinschaftsrechts liegt in seiner Lückenhaftigkeit. Es hat nichts mit den Kodifikationen zu tun, die man aus dem bürgerlichen Recht, dem Strafrecht, dem Sozialrecht kennt. Das Vertragsrecht der Gemeinschaft enthält eine soziale Wertordnung, die zunächst um den Begriff „Gemeinsamer Markt“, der wirtschaftlichen Betätigungsfreiheit in allen Ländern der Gemeinschaft, kreist. Das abgeleitete Gemeinschaftsrecht dient vor allem dem Zweck, dieser Wertordnung zum Durchbruch zu verhelfen, und wo keine Einschränkung oder Bedrohung stattgefunden hat,

⁷⁴ Vgl. Urteil vom 12. 3. 1987 in der Rechtssache – Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland – 178/84, noch nicht veröffentlicht.

⁷⁵ Vgl. Artikel 36 EWGV.

gibt es prinzipiell kein Regelungsbedürfnis. Hier liegen die Grenzen der Gemeinschaftsgewalt. Die Befürchtung einer grenzenlosen Ausdehnung gemeinschaftsrechtlicher Regelungen ist deshalb unbegründet. *Das Gemeinschaftsrecht strebt in erster Linie den Abbau von den Gemeinsamen Markt behindernden Normen an.* Ein Regelungsbedarf ist nur dort vorhanden, wo eine weitere Harmonisierung erstrebt wird.

Die Alternative könnte man auf die Kurzformel bringen: „harmonisieren oder frei zirkulieren lassen“. Nicht nur in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, sondern weit darüber hinaus ist man neugierig, wie sich das Heimatland *Ludwig Erhards* entscheidet.

2. Probleme der Rechtsanwendung

Die Probleme der Rechtsanwendung hängen zum Teil zusammen mit der Rechtssetzung. Die Mitgliedstaaten interpretieren manchmal das Gemeinschaftsrecht entsprechend ihrer Rechtstradition (vor allem dann, wenn diese auch mit der Interessenlage übereinstimmt).

So hielt zum Beispiel ein Mitgliedstaat die vorzeitige Überweisung von *Gemeinschaftsmitteln* an die Kommission für abhängig von einem Parlamentsbeschluß;⁷⁶ ein anderer glaubte, seiner Beitragspflicht wegen eines Streiks der Bankangestellten nicht rechtzeitig nachkommen zu müssen;⁷⁷ ein dritter glaubte entsprechend seiner Tradition, Notare und Gerichtsvollzieher bräuchten keine Mehrwertsteuer zu zahlen.⁷⁸

– Rechtsverstöße sind bei Zahlungen der Mitgliedstaaten an Gemeinschaftsorgane relativ leicht feststellbar.

– Bei Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht ist das schon schwieriger, obwohl Mitwirkungspflichten der Mitgliedstaaten bestehen. Aber manchmal ist es auch dann nicht einfach, wenn zum Beispiel mehrere Bilanzrichtlinien in einen neuen Teil des HGB umgesetzt worden sind. Die Übereinstimmung mit der Richtlinie bedarf manchmal schwieriger Untersuchungen. Dies ist ein Problem, das bei Richtlinien, nicht aber bei Verordnungen auftritt.

3. Probleme der Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts

Schließlich gibt es noch das Problem der korrekten Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten innerhalb ihres Territoriums. Die Kontrolle wird von den Behörden und Gerichten der Mitgliedstaaten und letztlich – wie noch darzustellen sein wird – vom Europäischen Gerichtshof wahrgenommen. Der Gerichtshof wird

⁷⁶ Rechtssache 93/85 – Kommission gegen Vereinigtes Königreich – Schlußanträge vom 4. November 1986, Urteil vom 18. Dezember 1986, noch nicht veröffentlicht.

⁷⁷ Rechtssache 70/86 – Kommission gegen Griechenland – Klage vom 11. 3. 1986.

⁷⁸ Rechtssache 235/85 – Kommission gegen Niederlande – Schlußanträge vom 12. Februar 1987, noch nicht veröffentlicht.

befäßt mit Fragen der Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Kommission oder durch die Gerichte der Mitgliedstaaten. Die Kommission erhält über die Presse oder durch Anzeigen Kenntnis von etwaigen Vertragsverletzungen und leitet bei entsprechendem Verdacht ein Verfahren ein. Kommt es in einem innerstaatlichen Rechtsstreit zur Frage nach Gültigkeit und Auslegung des Gemeinschaftsrechts, so ist es das innerstaatliche Gericht, das die Rechtsfrage dem Gerichtshof vorlegt.

a) Das Vertragsverletzungsverfahren

Das Vertragsverletzungsverfahren und seine praktische Anwendung charakterisieren besser als andere Wesenszüge die Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft.⁷⁹ Die gerichtliche Auseinandersetzung im Vertragsverletzungsverfahren ist sowohl von ihrer Intention als auch durch den vorgeschriebenen Verfahrensablauf eine „ultima ratio“. Dies kann in einer auf Zusammenarbeit angewiesenen Organisation auch nicht anders sein.⁸⁰

Auffällig ist, daß es in vielen Fällen überhaupt nicht zur Einleitung des Gerichtsverfahrens kommt, sondern eine Einigung im Vorfeld erfolgt. Das dem Gerichtsverfahren vorgeschaltete verwaltungsmäßige Verfahren ist dazu bestimmt, einen Meinungsaustausch zwischen Kommission und beschuldigtem Mitgliedstaat herzustellen, um auf diese Weise in einem möglichst frühen Stadium Meinungsunterschiede auszuräumen und zu einer friedlichen Beilegung beizutragen. Das Verfahren läuft in der Regel folgendermaßen ab:

Noch vor der förmlichen Einleitung des Vertragsverletzungsverfahrens erörtert die Kommission mit den betroffenen Mitgliedstaaten die Beschwerden über eine potentielle Vertragsverletzung.⁸¹ Zur Einleitung des förmlichen Verfahrens ist dem Mitgliedstaat zunächst Gelegenheit zur Äußerung zu geben. Die Kommission befaßt den beteiligten Staat schriftlich durch ein sogenanntes „Aufforderungsschreiben“. Die Gelegenheit zur Äußerung stellt eine wesentliche verfahrensmäßige Garantie dar. Unmaßgeblich ist es, ob sich der Mitgliedstaat auch tatsächlich äußert. Erfolgt in diesem Stadium noch keine Einigung, so gibt die Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme ab, in der sie ihre Beschwerdepunkte darlegt und die Mitgliedstaaten auffordert, die notwendigen rechtlichen und praktischen Maßnahmen zu treffen. Gleichzeitig setzt sie eine Frist, binnen derer die Vertragsverletzung abzustellen ist. Erst nach erfolglosem Ablauf dieser Frist ist die Kommission zur Anrufung des Gerichtshofs befugt. Selbst danach kann noch eine gütliche Einigung stattfinden. In einem solchen Fall wird die Rechtssache aus dem Register des Gerichtshofs gestrichen, so daß nur – gemessen an der Zahl der Aufforderungsschreiben – sehr wenige Verfahren mit Urteil abgeschlossen werden.

Die Zahlen, wieviele Rechtssachen in den einzelnen Verfahrensabschnitten anhängig waren, veranschaulichen, wie sehr das gesamte Verfahren auf Einigung ausgerichtet ist.

⁷⁹ Beutler/Bieber/Pipkorn/Streil, Die Europäische Gemeinschaft – Rechtsordnung und Politik, 2. Auflage 1982, § 7.4.1.

⁸⁰ A. a. O.

⁸¹ Vgl. Rasmussen, 30 Jahre Gemeinschaftsrecht, s. 183.

Im Jahre 1986 hat die Kommission 516 (1985: 503) Aufforderungsschreiben an Mitgliedstaaten gerichtet. In 164 Fällen (1985: 223) kam es zur Abgabe einer begründeten Stellungnahme, und in 71 Fällen (1985: 113) wurde Klage erhoben. Der Gerichtshof erließ 1986 30 Urteile in Vertragsverletzungsverfahren, von denen 26 zu einer Verurteilung des beklagten Mitgliedstaates führten.⁸²

Von Interesse ist das verwaltungsinterne Vorgehen der Kommission bei der Kontrolle der möglichen Vertragsverletzungen. Wie schon angedeutet, hat die Kommission ihre Politik zur Verfolgung der Vertragsverletzungen 1977 geändert. Für diese veränderte Haltung lassen sich sicher mehrere Gründe aufzählen:

Zunächst hat der Europäische Gerichtshof in der Vorabentscheidungssache *Defrenne II*⁸³ im Jahre 1976 der Kommission in einem *orbiter dictum* eine förmliche Rüge erteilt, die Verstöße der Mitgliedstaaten gegen ihre Verpflichtung nach Artikel 119, das gleiche Arbeitsentgelt für Männer und Frauen bei gleicher oder ähnlicher Arbeit einzuführen, tatenlos hingenommen zu haben.⁸⁴

Daneben hat die Kommission unter dem Vorsitz von Roy Jenkins bei ihrer Arbeit größeren Wert auf ihre Kontrollfunktionen gelegt.⁸⁵ Schließlich hat die Kommission im Jahre 1977 das interne Verwaltungsverfahren geändert und damit effizienter gestaltet. Es werden dort vier Register geführt, und zwar das Register der Richtlinien, der Beschwerden, der vermuteten Vertragsverletzungen und das der festgestellten Vertragsverletzungen. Bis zu den Neuerungen beschränkte sich die Prüfung der Register auf eine nicht immer regelmäßige Verfahrenskontrolle. Seither wurde jedes der Register zweimal jährlich der Kommission vorgelegt,⁸⁶ inzwischen sogar viermal jährlich. Eine erhebliche Erleichterung stellt darüber hinaus die Einführung einer Datenverarbeitungsanlage dar, in die auch die Daten für die Kontrolle der Richtlinien eingespeichert werden.

Der Vollständigkeit halber sei abschließend noch die Berichtspraxis der Kommission auf diesem Gebiet erwähnt.

Die Kommission berichtet sowohl regelmäßig im Bulletin der Europäischen Gemeinschaft über ihre Arbeit als auch im sogenannten Jahresbericht. Seit 1983 hat sie sich darüber hinaus gegenüber dem Europäischen Parlament zu einem umfassenden Jahresbericht über die „Überwachung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts“ verpflichtet. Darin enthalten ist ein Überblick über die Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht sowie über den Stand der Anwendung der Richtlinien. Diese Dokumentationen gehen zurück auf einen Bericht des Abgeordneten Sieglerschmidt, aufgrund dessen das Europäische Parlament die Kommission in einer Entschließung aufforderte, einen derartigen Bericht zu fertigen.

⁸² Zwangigster Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften, 1986, Rdnr. 1013.

⁸³ Rechtssache 43/75 – *Gabrielle Defrenne* gegen *Société* (FOOTNOTE CONTINUED FROM PREVIOUS PAGE) anonyme belge de navigation aérienne Sabena – Slg. 1976, S. 455 ff.

⁸⁴ Vgl. *Rasmussen* a. a. O., S. 185.

⁸⁵ Vgl. *Ehlermann* a. a. O., S. 141 ff.

⁸⁶ Vgl. *Ehlermann* a. a. O.

b) Das Vorabentscheidungsverfahren

Die Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs bei der Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts wird in besonderem Maße durch das sogenannte Vorabentscheidungsverfahren gewährleistet. Es handelt sich dabei um ein Verfahren, das eine Arbeitsteilung zwischen den innerstaatlichen Gerichten und dem Gerichtshof vorsieht. Jedes innerstaatliche Gericht ist danach befugt, den Gerichtshof anzurufen, wenn es die Klärung einer gemeinschaftsrechtlichen Frage für den Erlaß seines Urteils für erforderlich hält. Es können dies Fragen sowohl nach der Gültigkeit als auch nach der Auslegung von Gemeinschaftsrechtsakten sein. Stellt sich eine solche Frage in einem Verfahren vor einem innerstaatlichen Gericht, dessen Entscheidung nicht mehr mit Rechtsmitteln angefochten werden kann, so ist das befaßte Gericht zur Vorlage verpflichtet. Dieses Verfahren ermöglicht eine verbindliche, einheitliche Auslegung und Anwendung des Gemeinschaftsrechts in allen zwölf Mitgliedstaaten.

Da der Gerichtshof aber nur auf Vorlage tätig werden kann, ist er darauf angewiesen, daß ihn die innerstaatlichen Gerichte anrufen. Das ist eine Schwachstelle bei der Kontrolle des Gemeinschaftsrechts. Denn weigert sich ein Gericht, den Gerichtshof anzurufen, so ist dieser machtlos. Eine andere Frage ist, ob die Kommission dann ein Vertragsverletzungsverfahren gegen den Staat einleiten kann und mit welchem Erfolg.

Tatsächlich ist auch eine uneinheitliche Vorlagepraxis festzustellen. Neben den wohl zahlreichen unbekannteten Vorlageverweigerungen gibt es auch spektakuläre Fälle wie die Weigerung des französischen Conseil d'Etat, der sich in seinem Cohn-Bendit-Urteil über den Einwand, eine Ausweisung verstoße gegen die Aufenthaltsrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft, hinwegsetzte.⁸⁷ Vergleichbar war die Haltung des Bundesfinanzhofs, der sich weigerte, die Sechste Umsatzsteuerrichtlinie anzuwenden, ohne den Gerichtshof anzurufen.⁸⁸ In der Urteilsbegründung stützt sich das Gericht unter anderem auf die Cohn-Bendit-Entscheidung des Conseil d'Etat.

Während dieses Verfahren abgeschlossen ist, ist der deutsche Rechtsstreit um die unmittelbare Anwendbarkeit der Sechsten Umsatzsteuerrichtlinie beim Bundesverfassungsgericht derzeit noch anhängig.

In absoluten Zahlen ausgedrückt, stellt sich die Vorlagepraxis der mitgliedstaatlichen Gerichte für das Jahr 1986 folgendermaßen dar:

Belgien	13
Dänemark	4
Deutschland	18
Griechenland	2
Spanien	1
Frankreich	19
Irland	4
Italien	5
Luxemburg	1

⁸⁷ Urteil vom 22. 12. 1978, Recueil Dalloz 1979, s. 155 ff.; deutsche Übersetzung in: EuR 1979, S. 292 ff.

⁸⁸ Urteil vom 25. 4. 1985, EuR 1985, s. 191 ff.

Niederlande	16
Portugal	—
Großbritannien	8
<hr/>	
Zusammen	91

Dabei ist festzuhalten, daß die zwei Vorlagen griechischer Gerichte die ersten Vorlagen dieses Landes überhaupt waren. Mittlerweile sind zwei weitere im Jahre 1987 dazugekommen. Drei dieser Vorlagen betreffen den Agrarsektor, die vierte stellt die Frage nach der Gültigkeit von Schutzmaßnahmen in Form von Einfuhrbeschränkungen für Zigaretten.

Die Bundesrepublik liegt mit 537 Vorlagen seit 1953 bis Ende 1986 absolut an der Spitze der eingereichten Vorlagen. Dem folgt Frankreich mit vergleichsweise nur 276 Vorlagen für den gleichen Zeitraum. Die Aussagekraft dieser Zahlen ist jedoch nur eine relative. Das wird zum Beispiel dann deutlich, wenn man die Vorlagen auf die Einwohnerzahl der Mitgliedstaaten umlegt. Danach liegt Luxemburg an der Spitze, gefolgt von den Niederlanden und Belgien.

Umfassende Erhebungen über die Vorlagepraxis der innerstaatlichen Gerichte sind derzeit in Arbeit. In diesem Rahmen werden beispielsweise die Vorlagen zu Referenzgrößen wie Einwohnerzahl, Anzahl der Gerichte, Gerichtszweige usw. in Beziehung gesetzt. Das Ergebnis dieser Untersuchungen und daraus möglicherweise zu ziehende Schlüsse bleiben jedoch abzuwarten.

c) Gemeinsame Zielrichtung von Vertragsverletzungs- und Vorabentscheidungsverfahren

Nach der Betrachtung sowohl des Vertragsverletzungsverfahrens als auch des Vorabentscheidungsverfahrens läßt sich festhalten, daß zwar die Ausgestaltung des Verfahrens eine ganz andere ist, daß jedoch inhaltlich ähnliche oder gar gleiche Fragestellungen vor den Gerichtshof gelangen. Dies wurde schon deutlich, bevor die Kommission ihre verstärkte Verfolgungstätigkeit auf dem Gebiet der Vertragsverletzungen aufnahm. Der Gerichtshof hatte zu dieser Zeit immer häufiger im Vorabentscheidungsverfahren über die Vereinbarkeit innerstaatlichen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht zu entscheiden. Zwar ist der Gerichtshof für derartige Entscheidungen in dieser Verfahrensart nicht zuständig. Der Gerichtshof formuliert solche Vorlagefragen in der Praxis jedoch so um, daß er in seinem Urteil nur Aussagen über das Gemeinschaftsrecht macht, dem innerstaatlichen Richter damit aber ausreichende Kriterien zur Beurteilung der Anwendbarkeit seines Rechts vermittelt. Durch diese Vorgehensweise hat der Gerichtshof das Vorabentscheidungsverfahren praktisch zu einem zweiten Verfahren zur Überprüfung der Vereinbarkeit innerstaatlichen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht ausgestaltet.⁸⁹ Ein Motiv für die anhaltende verstärkte Verfolgungspraxis der Kommission hin-

⁸⁹ Vgl. Everling, Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft vor ihrem Gerichtshof, *Europarecht* 1983, S. 101 ff., S. 110 mit weiteren Nachweisen.

sichtlich der Vertragsverletzungen ist sicherlich auch die Überlegung, das (nur von den Mitgliedstaaten geteilte) Monopol, derartige Vertragsverletzungen vor den Gerichtshof zu bringen, zu bewahren.⁹⁰

Unter Verfahrensaspekten ist ein Vorgehen im Vertragsverletzungsverfahren für die Mitgliedstaaten weit vorteilhafter. Sowohl in dem zweistufigen Vorverfahren als auch im normalen gerichtlichen Verfahren haben die Mitgliedstaaten die Möglichkeit zur Stellungnahme. Dagegen findet im schriftlichen Teil des Vorlageverfahrens kein Eingehen auf die Argumente anderer Beteiligter statt. Gleichwohl läßt sich im Verhalten der Mitgliedstaaten eine Tendenz beobachten, Verurteilungen im Vertragsverletzungsverfahren zu vermeiden, während sie Vorlageverfahren durch außergerichtliche Erledigung des Streitfalles zu verhindern suchen. Die ausweichende Haltung gegenüber Vertragsverletzungsverfahren ist wohl damit zu erklären, daß eine Verurteilung in einem Vertragsverletzungsverfahren als ein Prestigeverlust verstanden wird.

Bei der Durchsetzung und Kontrolle des Gemeinschaftsrechts müssen beide Verfahrensarten als komplementär betrachtet werden.

d) Die Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten

Während in den vorangegangenen Betrachtungen von der Nichtanwendung von Gemeinschaftsrecht durch Behörden von Mitgliedstaaten oder wenigstens von Fragen über die Auslegung des Vertrages oder über die Gültigkeit und die Auslegung von Handlungen von Organen der Gemeinschaft ausgegangen wurde, verdient eine dritte Fallgruppe Beachtung, bei der die Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten das Gemeinschaftsrecht als geltendes Recht anwenden, ohne einer Rückfrage zu bedürfen. Dies ist ohne jeden Zweifel die große Masse der Fälle im Bereich der Freizügigkeit für Personen, Waren und Dienstleistungen und bei der Anwendung des Gemeinsamen Zolltarifs und der gemeinsamen Agrarpolitik. Hier werden die Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten als Sachwalter des Gemeinschaftsrechts tätig, ohne daß es eines Dazwischentretens von Gemeinschaftsorganen bedarf. Hier zeigen sich zwei wichtige Eigenschaften des Gemeinschaftsrechts, sein Vorrang und seine unmittelbare Anwendbarkeit. Das Gemeinschaftsrecht wirkt nicht nur auf die Mitgliedstaaten, sondern bestimmt direkt die Rechtsstellung der Gemeinschaftsangehörigen; diese können sich vor den Behörden und Gerichten der Mitgliedstaaten direkt auf Gemeinschaftsrecht berufen und im Falle entgegenstehenden Rechts des Mitgliedstaates auf den Vorrang des Gemeinschaftsrechts hinweisen. Auf diese Weise wird das Gemeinschaftsrecht im Einzelfall anwendbar, ohne daß es einen Konflikt mit den obersten Behörden der Mitgliedstaaten gibt. Eine Parallele gibt es in der amerikanischen Verfassung, in der die Verfassung, die Gesetze und die Verträge der Vereinigten Staaten zum höchsten Gesetz des Landes erklärt werden. Jeder Richter in jedem Staat soll daran gebunden sein ohne Rücksicht auf entgegenstehendes Recht des Bundesstaates.⁹¹ Manche Historiker sehen

⁹⁰ Ehlermann, a. a. O., S. 138, 142.

⁹¹ Artikel VI Absatz 2 US-Verfassung.

in dieser Bestimmung den Dreh- und Angelpunkt der amerikanischen Verfassung, den dritten Weg zwischen Gesetzlosigkeit und Bürgerkrieg.⁹²

Direktwirkung und Vorrang des Gemeinschaftsrechts und seine Anwendung als geltendes Recht durch Behörden und Gerichte der Mitgliedstaaten sind die wirksamste Sanktion und auf Dauer gesehen die einzige Garantie für die Funktionstüchtigkeit der Gemeinschaft.

Europäische Verfassung – Nationale Verfassung

Zusammenfassung

1. *Das Gemeinschaftsrecht als Integrationsfaktor ist geprägt von den Wertvorstellungen der Freiheit, der Gleichheit, des unverfälschten Wettbewerbs, der Solidarität und des Pragmatismus.* Es ruht auf gemeinsamen geistigen Grundlagen, die genügend tragfähig sind für die Bewältigung der Aufgaben der Gemeinschaft. Es gibt für die Zusammenarbeit von Juristen aus zwölf verschiedenen Ländern keine unüberwindlichen Schwierigkeiten. Der „Vorrat an Gemeinsamkeiten“ ist groß.

2. *Das Gemeinschaftsrecht ist nicht starr und schematisch, sondern erlaubt auf den Einzelfall zugeschnittene Lösungen.* Auf der anderen Seite ist es durchaus der Systematik fähig, wenngleich diese Möglichkeiten zur Zeit nicht ausgeschöpft werden.

3. *Das Gemeinschaftsrecht findet seine Grenzen im politischen Willen der Beteiligten,* es zu schaffen beziehungsweise anzuwenden. Dort, wo im geltenden Recht präzise Rechtssätze fehlen, sind auch die Grenzen der Möglichkeiten des Gerichtshofs. Um den Integrationsprozeß nicht an dieser Grenze aufzuhalten, sind die Mitgliedstaaten zu einem der Entwicklung des Gemeinschaftsrechts und damit der Gemeinschaft förderlichen Verhalten aufgerufen.

Die Gemeinschaft ist eine Rechtsgemeinschaft. Sie steht und fällt mit der Bereitschaft der Mitgliedstaaten, „sich dem Recht und nur ihm vorbehaltlos (zu) unterwerfen“.⁹³

⁹² Siehe *Allan Nevins und Henry Steele Commager, A Short History of the United States, Modern Library, NY, 1945, S. 132f.*

Siehe auch *Morison-Commager, Das Werden der amerikanischen Republik, Deutsche Verlagsanstalt Stuttgart, 1949, Band 1, S. 320.*

⁹³ *Karl Carstens, Das Recht als Instrument der Einigung Europas, in: Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung 1983, S. 1093 ff.*

¹ Veröffentlicht in: EuR 1987 S. 511f. mit Kommentierung von Ipsen, dort S. 11f. = EuGRZ 1987 mit Kommentierung von Hüf, dort S. 11f. = NJW 1987 S. 577ff. mit Kommentierung von Vedder, dort S. 526ff.