

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 177

**Der Europäische Gerichtshof
und die allgemeinen Rechtsgrundsätze**

Von

Helmut Lecheler



Duncker & Humblot · Berlin

HELMUT LECHER

Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 177

Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze

Von

Dr. iur. Helmut Lecheler



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1971 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1971 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany

ISBN 3 428 02807 1

Vorwort

Auf der Erlanger Staatsrechtslehrertagung 1959 charakterisierte Ernst Forsthoff die Europäischen Gemeinschaften als „administrative Gebilde“, die charakteristisch seien für den Beitrag des 20. Jahrhunderts zur Europäischen Einigung: „Auch das 19. Jahrhundert hat große Einigungsbewegungen hervorgebracht, insbesondere auf dem Boden des deutschen Verfassungsrechts ... Zu dieser Zeit war das Mittel der Einigung selbstverständlich die gemeinsame Verfassung. Heute einigt man sich durch die Schaffung gemeinsamer Administrationen. In dieser Tatsache drückt sich ... eine für die moderne industrielle Welt charakteristische Verschiebung der Gewichte aus, in denen wir unsere Hauptmaterien, das Verfassungsrecht und das Verwaltungsrecht einander zugeordnet finden“ (VVdStRL H. 18, S. 177).

Die bisher vorhandenen Gemeinsamkeiten bestätigen diese Sicht. Doch — darf man von der Übereinstimmung der „Technokraten“ wirklich die Einigung der europäischen Nationen erwarten? Finden die administrativen Leistungen der Experten eine demokratische Basis im Bewußtsein der europäischen Völker?

Für den anderen, den alten Weg stehe hier Karl Roemer, Generalanwalt beim EGH. Für ihn sind die Europäischen Verträge „nichts anderes als die teilweise Verwirklichung eines großen Gesamtprogrammes, das getragen wird von der beherrschenden Idee einer weitergehenden Integration der europäischen Staaten“ (EGH, amtl. Slg. Bd. VI, S. 873).

Wenn heute die Einigung durch das technische Detail erreicht werden soll — wie anders könnte sich dieser Prozeß vollziehen als in beständigem Aufsteigen vom Besonderen zum Allgemeinen. In der Entwicklung allgemeiner Rechtsgrundsätze müßte sich der Fortschritt am deutlichsten erweisen.

Die Beschäftigung mit diesen Grundsätzen bestätigt aber eher vorgefaßte Zweifel. Immer wieder wird deutlich: Letztlich entscheidend bleibt die politische Entscheidung. Die Arbeit am Detail kann die Einigung fördern, sie aber nicht allein bewirken.

Wenn es der vorliegenden Arbeit gelungen sein sollte, hinter den Einzelheiten europäischer Rechtsprechung die generelle Bedeutung solcher Judikatur für die Europäische Einigung sichtbar zu machen, so

habe ich das meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Walter Leisner, zu danken.

Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes Broermann danke ich für die Aufnahme der Arbeit in die „Schriften zum Öffentlichen Recht“.

Erlangen, im Oktober 1971

Helmut Lecheler

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
-------------------	----

Erster Teil

Stellung und Bedeutung der europäischen Gerichtsbarkeit

A. Der EGH im System der internationalen Gerichtsbarkeit	14
I. Internationale Gerichtsbarkeit im Rahmen des Kriegsverhütungsrechts	15
II. Abgrenzung des internationalen gerichtlichen Verfahrens von der Schiedsgerichtsbarkeit	16
III. Umfang und Bedeutung der Rechtsprechung des StIG und des IG	18
IV. Grundsätzliche Mängel der internationalen Gerichtsbarkeit	21
1. Das Fehlen eines automatischen Obligatoriums	21
2. Beschränkung auf Rechtsstreitigkeiten.....	24
3. Zusammenfassung	26
V. Einordnung des EGH	26
1. Versuch zur umfassenden Erfassung seiner rechtlichen Eigenart	27
2. Die Abgrenzung des EGH von herkömmlichen internationalen Gerichten	30
3. Die Schwäche der Europäischen Gerichtsbarkeit	32
4. Die Funktion des EGH	35
B. Gegenstand der weiteren Untersuchung	39
I. Allgemeines	39
II. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze	42
1. Die allgemeinen Rechtsgrundsätze in der Rechtspraxis	42
2. Der Begriff der allgemeinen Rechtsgrundsätze	45
III. Beschränkung der Untersuchung	51

Zweiter Teil

Die allgemeinen Rechtsgrundsätze in der Entscheidungspraxis des Gerichtshofs

Vorbemerkung	53
--------------------	----

<i>Erstes Kapitel: Die den Mitgliedstaaten und den Gemeinschaften gemeinsamen allgemeinen Rechtsgrundsätze</i>	56
A. Der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (<i>légalité</i>)	56
I. Grundsätzliche Bindung der Verwaltung an gesetztes Recht	56
1. Der Vorrang des Gesetzes	56
2. Der Vorbehalt des Gesetzes	56
3. Zusammenfassung	60
II. Bindung an die Kompetenzverteilung der Verträge	62
1. Allgemeines	62
2. Voraussetzungen einer Kompetenzübertragung	62
III. Der Legalitätsgrundsatz und das Ermessen der Verwaltung	64
1. Ermessensbefugnis im Gemeinschaftsrecht	64
2. Die Grenzen der Ermessensbefugnis	66
3. Sanktion eines Ermessensmißbrauches	67
4. Zusammenfassende Bemerkung zum Standort des Ermessens..	72
IV. Der Grundsatz der Rücknehmbarkeit rechtswidriger begünstigender Verwaltungsakte	73
1. Begünstigende Verwaltungsakte, die subjektive Rechte verleihen	76
2. Deklaratorische begünstigende Verwaltungsakte	77
3. Zusammenfassung	80
V. Zusammenfassung	82
B. Der Grundsatz der Rechtssicherheit	83
I: Grundlegung in den Verträgen	83
II. Der Grundsatz der Bestandskraft von Verwaltungsentscheidungen	83
1. Grundsatz der Befristetheit der Klagebefugnis	83
2. Unanfechtbarkeit eines Verwaltungsaktes nach Ablauf der Klagefrist	85
III. Der Grundsatz des Rückwirkungsverbots für Verwaltungsakte und Verordnungen	90
1. Rückwirkungsverbot für Verwaltungsakte im Gemeinschaftsrecht	90
2. Rückwirkungsverbot für Verordnungen im Gemeinschaftsrecht	90
IV. Der Grundsatz der Rechtskraft von Urteilen	93
1. Objektive und subjektive Grenzen der Rechtskraft	94
2. „Tierce opposition“ als Einschränkung der Rechtskraft	95
V. Rechtssicherheit im Kartellrecht	97
VI. Zusammenfassung	98

C. Der Grundsatz von Treu und Glauben	99
I. Allgemeines	99
II. Konkretisierung des allgemeinen Grundsatzes	99
1. Venire contra factum proprium	99
2. Die Verwirkung als Unterfall des venire contra factum proprium	100
3. Sonstige Rechtspflichten aus dem Grundsatz von Treu und Glauben	102
III. Zusammenfassung	104
D. Der Grundsatz des Diskriminierungsverbots	105
I. Allgemeines	105
II. Ausgestaltung des Grundsatzes im Gemeinschaftsrecht	105
1. Der Grundsatz des gleichen Zugangs zum Dienst der Gemeinschaften	105
2. Der Gleichheitsgrundsatz im Preisrecht des Montanvertrags ..	107
3. Diskriminierungsverbot und die Auferlegung verbotener Sonderlasten	108
4. Der Grundsatz der Gleichheit bei der Tagung öffentlicher Gemeinschaftslasten	111
III. Genereller Gehalt des Diskriminierungsverbots	120
IV. Zusammenfassung	123
E. Der Grundsatz des rechtlichen Gehörs	124
I. Grundlegung	124
II. Rechtliches Gehör im Personalrecht	124
III. Rechtliches Gehör im Disziplinarrecht	126
IV. Rechtliches Gehör als allgemeiner Grundsatz des Verwaltungsverfahrens	128
V. Wirkung der Verletzung des rechtlichen Gehörs	130
VI. Zusammenfassung	130
F. Der Grundsatz der Verantwortlichkeit der öffentlichen Gewalt für Amtspflichtverletzungen ihrer Organe und Bediensteten	131
I. Grundlegung in den Verträgen	131
1. Im Montanvertrag	131
2. Grundlegung in den römischen Verträgen	132
3. Einheitliche Rechtsprechung für alle Verträge	134

II. Die Voraussetzung eines Amtshaftungsanspruchs	135
1. Die Verursachung durch einen Bediensteten in Durchführung des Vertrags	135
2. Der Amtsfehler	136
3. Verletzung eines Schutzgesetzes	140
4. Der Schaden	141
III. Zusammenfassung	143
<i>Zweites Kapitel: Die spezifisch gemeinschaftsrechtlichen allgemeinen Rechtsgrundsätze</i>	<i>145</i>
I. Der Grundsatz der Eigenständigkeit der Gemeinschaftsrechtsord- nung	148
II. Der Grundsatz der funktionellen Einheit der Gemeinschaften	158
III. Der Grundsatz der Möglichkeit unmittelbarer Wirkung von Ge- meinschaftsrechtsnormen	160
IV. Der Grundsatz des Vorranges des Gemeinschaftsrechts	164
V. Der Grundsatz der begrenzten Zuständigkeit	171
VI. Der Grundsatz der Gemeinschaftspräferenz	174
VII. Zusammenfassung	176
 <i>Dritter Teil</i> 	
Die Stellung der allgemeinen Rechtsgrundsätze unter den Quellen des Gemeinschaftsrechts	178
A. Die den Mitgliedstaaten gemeinsamen allgemeinen Rechtsgrundsätze im Gemeinschaftsrecht	180
I. Mit welchem Recht werden diese Grundsätze im Gemeinschafts- recht angewendet?	181
II. Erforderlicher Grad an Gemeinsamkeit in der Ausgestaltung im nationalen Recht	187
B. Speziell gemeinschaftsrechtliche allgemeine Rechtsgrundsätze	193
I. Relevanz der Einordnung der allgemeinen Rechtsgrundsätze unter die Rechtsquellen	194
II. Grenzen der richterlichen Rechtsfortbildung.....	196
 Schlußbetrachtung	200
Schrifttumsverzeichnis	204

Abkürzungsverzeichnis

AJIL	= American Journal of International Law
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Arch. VR	= Archiv des Völkerrechts
AWD	= Außenwirtschaftsdienst (Beilage zum „Betriebsberater“)
BayVBl	= Bayerische Verwaltungsblätter
BGH	= Bundesgerichtshof
CahDE	= Cahiers de Droit Européen
Cc	= Code civil
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
BVBl	= Deutsches Verwaltungsblatt
EA	= Europa-Archiv
EAG(—V)	= Europäische Atomgemeinschaft (Vertrag zur Begründung der . . .)
EGH	= Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EGKS(—V)	= Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (Vertrag zur Gründung der . . .)
EuR	= Europarecht
EVG	= Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EVwVerfG	= Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes
EWG(—V)	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (Vertrag zur Gründung der . . .)
FN	= Fußnote
GH EGKS	= Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl
IG	= Internationaler Gerichtshof
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
KSE	= Kölner Schriften zum Europarecht
LS	= Leitsatz
MV	= Montanvertrag
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
RecAc	= Academie de Droit International, Recueil des Cours
RN	= Randnummer
StIG	= Ständiger Internationaler Gerichtshof
ÜA	= Abkommen über die Übergangsbestimmungen
VA	= Verwaltungsakt
VerfO GH	= Verfahrensordnung des Gerichtshofs
VerwA	= Verwaltungsarchiv

VO	= Verordnung
VVdStRL	= Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WPM	= Wertpapiermitteilungen
ZaöRVR	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht

Einleitung

Die wechselhaften Geschehnisse der europäischen Einigung haben uns gelehrt, Erfolgsnachrichten und Hiobsbotschaften gleichermaßen mit Skepsis aufzunehmen. Wir sind es gewohnt, zu fürchten, zu hoffen, zu zweifeln, angesichts des — leider allzu bekannten — Bildes politischer Hektik, politischer Eigengesetzlichkeit, d. i. letztlich: Gesetzlosigkeit.

Europäische Einigung ist — daran ist nicht zu zweifeln — primär politische Einigung. Es muß politisch ausgeräumt werden, was sich an Ressentiments, Egoismen und Interessengegensätzen im Laufe der Zeit angesammelt hat. Aber: eine dauerhafte Einigung setzt zunehmende „Verrechtlichung“ der Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten voraus. Sie basiert auf dem Vertrauen in die Initiativ-Zündung von Verträgen. Wozu sonst wären sie geschlossen und mit so viel Enthusiasmus von den Völkern begrüßt worden? Auch Verträge bleiben zwar abhängig von dem sie instituierenden politischen Willen. Sie entfalten darüber hinaus aber auch ein Eigenleben. Sie gewinnen so mehr und mehr an Gestalt in der Welt des Normativen.

Die Interpretation der durch völkerrechtliche Verträge geschaffenen Rechtsordnung bewegt sich so immer in dem Grenzraum zwischen Recht und Politik. Das Recht kann — jedenfalls nach gegenwärtigem Stand — die Politik nicht bändigen. Es kann aber Realitäten schaffen, mit denen sich auch die Politik auseinandersetzen hat. Das Recht kann so den Spielraum und die Unbefangenheit politischer Entscheidung eingrenzen.

Der Gerichtsbarkeit kommt dabei eine wichtige Rolle zu: Ihr obliegt es, die neu geschaffene Rechtsordnung zu wahren und damit auch, zu interpretieren. Am Stand der Rechtsprechung ist ablesbar, inwieweit das Papier der Europäischen Verträge mit Leben erfüllt wurde.

Die vorliegende Betrachtung der Rechtsprechung ist dabei auf zwei Problemkreise konzentriert: Zum ersten ist zu bedenken, inwieweit die Europäische Gerichtsbarkeit der internationalen zuzuordnen ist und damit auch an deren Schwächen teilhat; zum anderen soll dann anhand der Verwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze in der Rechtsprechung dargestellt werden, wie weit der Europäische Gerichtshof in seinem Bemühen gekommen ist, aus drei getrennten Gemeinschaftsverträgen eine europäische Rechtsordnung zu bilden.

ERSTER TEIL

Die Stellung und Bedeutung der europäischen Gerichtsbarkeit

A. Der EGH im System der internationalen Gerichtsbarkeit*

„A long road has been travelled in the effort to enthrone law as the guide for the conduct of states in their relations one with another. A new milepost is now erected along the road“ — emphatische Worte; aber auch sie deuten nur unvollkommen die Erwartungen an, die die Konferenz von San Franzisko in die Gründung des Internationalen Gerichtshofs (IG) setzte¹.

Zwei wahnwitzige Kriege waren soeben überstanden; in unfaßbarer und nie gedachter Weise war Machtpolitik verwirklicht worden; das nationalstaatliche Denken hatte in eine Sackgasse geführt. Einen Ausweg bot nur ein entschlossener Neubeginn mit der Suche nach besser geeigneten Mechanismen zur Entscheidung zwischenstaatlicher Interessen, ein neuer Versuch, wenn schon nicht des peaceful change, so doch wenigstens des peaceful settlement. Die Ächtung des Krieges als Mittel der Politik bildete das Leitmotiv dieser Bestrebungen². Die Frage danach, wie weit wir in Westeuropa auf diesem Wege wirklich gekommen sind, wie weit es den Menschen — und hier durch sie den Staaten — gelungen ist, utopische Friedenssehnsucht mit realem Egoismus zu versöhnen, bildet den eigentlichen Gegenstand dieser Überlegungen.

Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften ist nicht isoliert zu betrachten. Mit den Gemeinschaften selbst hat er Teil an einer regionalen Friedensordnung, die auf der Verknüpfung und rechtlichen

* *Carl Schmitt* — Der Begriff des Politischen, S. 39 — weist an sich zu Recht auf den elementaren Gegensatz von „international“ und „zwischenstaatlich“ hin und verweist den Völkerbund (League of Nations, Société des Nations) in den Bereich des Zwischenstaatlichen. Der allgemeine Sprachgebrauch in Deutschland blieb aber anders. Dem wird hier gefolgt.

¹ Zitat nach *L. Gross*, Some observations on the International Court of Justice, *AJIL* 1962, S. 33, vgl. näher zur Gründungsgeschichte *S. Rosenne*, *The law and practice of the International Court*, Bd. I, S. 32 ff., 63 ff.

² Vgl. den „Vertrag über die Ächtung des Krieges“ vom 27. 8. 1928 („Kellogg-Pakt“).

Ordnung nationaler Wirtschaftsinteressen beruht. Ohne hier schon eine Aussage über die Rechtsnatur des Gerichtshofs vorwegnehmen zu wollen³, ist er dennoch in den größeren Zusammenhang der internationalen Gerichtsbarkeit zu stellen, die hier allerdings nur so weit eine nähere Betrachtung erfahren soll, als die Erkenntnis ihrer grundsätzlichen Eigenart und ihrer praktischen Wirkungskraft wertvolle Hinweise zur sachgerechten Einordnung des Europäischen Gerichtshofs geben kann.

I. Internationale Gerichtsbarkeit im Rahmen des Kriegsverhütungsrechts

Art. 33 Abs. I der UN-Charta legt streitenden Mitgliedstaaten die Verpflichtung auf⁴, sich um eine Beilegung schwerwiegender Streitigkeiten durch „Verhandlung, Untersuchung, Vermittlung, Vergleich, Schiedsspruch, gerichtliche Entscheidung... oder durch andere friedliche Mittel eigener Wahl“ zu bemühen. Bereits Art. 12 der Völkerbundsatzung (VBS) i. d. F. v. 1921 nahm das gerichtliche Verfahren in die Mittel zur Schlichtung akuter Konflikte auf.

Ganz bewußt beschränken sich derartige „Friedensordnungen“ nicht auf die internationale Gerichtsbarkeit. Der Katalog gibt den Parteien die verschiedenartigsten Schlichtungsmittel an die Hand, unter denen je nach Streitfall und Gutdünken freie Auswahl besteht. Von bloßen *négotiations* über das Erbieten seiner *bons offices* bis hin zu *médiation* oder schließlich *conciliation* bleibt die Entscheidungsgewalt bei den beteiligten nationalen Regierungen. Hier ist der weite Herrschaftsbereich einer politischen Beilegung des Streits. Das Recht nimmt in diesem Prozeß keine beherrschende Stellung ein⁵. Auch Vermittlungs- und Vergleichskommissionen bleiben auf ein Vorschlagsrecht beschränkt. Immerhin wird jedoch die politische Gestaltungsfreiheit auf der Stufenleiter von bloßen *négotiations* hin zur *conciliation* mehr und mehr eingeschränkt.

Die internationale Praxis wird sich immer zunächst solcher politischen Mittel bedienen, bevor sie einen Schiedsspruch oder eine gerichtliche Entscheidung herbeiführt. Bei diesen letzten beiden Mitteln des Schlichtungsarsenals begeben sich die Parteien der Entscheidungsgewalt und

³ Siehe dazu unten, S. 26 ff.

⁴ Ob Art. 2 Abs. III und Art. 33 UN-Charta auch auf Nichtmitgliedstaaten angewendet werden kann, ist streitig (vgl. hierzu G. Dahm, *Völkerrecht*, Bd. II, § 76 II 5 mit Nachw.).

⁵ L. Gross, *Some observations on the International Court of Justice*, AJIL 1962, S. 33 ff. (41).