

Schriften zum Europäischen Recht

Band 40

**Grundrechtsgeltung bei der
Umsetzung europäischer Richtlinien
in innerstaatliches Recht**

Von

Beate Rickert



Duncker & Humblot · Berlin

BEATE RICKERT

**Grundrechtsgeltung bei der Umsetzung
europäischer Richtlinien in innerstaatliches Recht**

Schriften zum Europäischen Recht

Herausgegeben von
Siegfried Magiera und Detlef Merten

Band 40

Grundrechtsgeltung bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in innerstaatliches Recht

Von

Beate Rickert



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Rickert, Beate:

Grundrechtsgeltung bei der Umsetzung europäischer Richtlinien in innerstaatliches Recht / von Beate Rickert. – Berlin : Duncker und Humblot, 1997

(Schriften zum europäischen Recht ; Bd. 40)

Zugl.: Münster (Westfalen), Univ., Diss., 1995/96

ISBN 3-428-08867-0

Alle Rechte vorbehalten

© 1997 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0937-6305

ISBN 3-428-08867-0

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

***Meinen Eltern
und Beda***

Vorwort

Die Problematik des Grundrechtsschutzniveaus im Gemeinschaftsrecht erfreut sich nicht zuletzt aufgrund des Gutachtens des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften vom 28. März 1996 (Gutachten 2/94, EuZW 1996, 307 ff.) und der Diskussion um die Aufnahme eines Grundrechtskataloges in den EG-Vertrag anlässlich der Regierungskonferenz 1996, die zu „Maastricht II“ führen soll, besonderer Aktualität. Während die Frage des maßgeblichen Grundrechtsstandards im Falle eines Konfliktes zwischen gemeinschaftsrechtlichen und innerstaatlichen Vorgaben bislang vorwiegend im Zusammenhang mit der innerstaatlichen Anwendung unmittelbar geltender Verordnungen relevant wurde, rückte erst mit dem Beschluß der 2. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichtes vom 12. Mai 1989 (EuGRZ 1989, 339 f.) die Richtlinienproblematik in den Mittelpunkt des Interesses, ohne daß die Karlsruher Richter jedoch einen Lösungsansatz für eine solche Kollisionslage geboten hätten. Gerade im Hinblick auf einen möglichen Beitritt der jungen Demokratien ohne gefestigte Grundrechtstradition aus Ost- und Zentraleuropa ist es jedoch unverzichtbar, dem Umsetzungsgesetzgeber eine Richtschnur für die Lösung des Konfliktes zwischen verbindlichen Richtlinienvorgaben und nationalen Grundrechten an die Hand zu geben. Zur Lösung dieser Problematik möchte die vorliegende Untersuchung einen Beitrag leisten.

Die Arbeit wurde im Spätsommer 1995 abgeschlossen und im Wintersemester 1995/96 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen. Rechtsprechung und Schrifttum sind im wesentlichen bis Ende 1995 berücksichtigt, spätere Veröffentlichungen, soweit möglich, in den Anmerkungen nachgetragen.

An dieser Stelle möchte ich mich bei allen bedanken, die zum Gelingen der Arbeit beigetragen haben. Mein besonderer Dank gilt Herrn Professor Dr. Bodo Pieroth für die Betreuung der Arbeit. Dank schulde ich ferner Herrn Professor Dr. Hans D. Jarass für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens. Den Herren Professoren Dr. Siegfried Magiera and Dr. Detlef Merten sei für die Aufnahme der Arbeit in die Reihe "Schriften zum Europäischen Recht" gedankt. Bedanken möchte ich mich ferner bei Frau Irmgard Zengeley für die Erstellung der Druckformatvorlage. Die Drucklegung der Arbeit wurde mit Forschungsmitteln

des Landes Nordrhein-Westfalen gefördert. Auch hierfür sei an dieser Stelle gedankt. Mannigfaltigen Dank schulde ich nicht zuletzt Beda, der das Entstehen der Arbeit begleitet und mich in jeder Hinsicht unterstützt hat.

Edinburgh, im Sommer 1996

Beate H. Rickert

Inhaltsverzeichnis

Einführung	21
-------------------------	----

Erster Teil

Problemstellung	25
------------------------	----

A. Fortschreitende gemeinschaftsrechtliche Determinierung innerstaatlichen Rechts ..	25
B. Grundrechtsstandard in der Gemeinschaftsrechtsordnung	26
C. Sekundäres Gemeinschaftsrecht und nationale Grundrechte	28
I. Rechtsetzung durch Richtlinien	29
1. Formen des sekundären Gemeinschaftsrechtes	29
2. Die Richtlinie gemäß Art. 189 Abs. 3 EG-Vertrag.....	30
II. Verfassungsbindung des Umsetzungsgesetzgebers.....	32
III. Die Bedeutung der Tabakrichtlinie	35
1. Grundrechtliche Bedenken gegen die Tabakrichtlinie	37
a) Verstoß gegen Art. 12 Abs. 1/Art. 14 Abs. 1 GG.....	37
b) Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1 GG.....	38
2. Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes über den Antrag auf Erlaß einer einstweiligen Anordnung	40
D. Zusammenfassung des Problemstandes.....	41

Zweiter Teil

Grundrechtsstandard im Europäischen Gemeinschaftsrecht	43
---	----

A. Leitlinien der Grundrechtsrechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften	44
I. Die wichtigsten Entscheidungen zur Entwicklung eines Grundrechtsschutzes durch die Rechtsprechung.....	45
II. Fehlende dogmatische Absicherung der Grundrechtsgewährleistungen durch den Gerichtshof	47
B. Vergleich einzelner Grundrechtsgewährleistungen	52
I. Unverletzlichkeit der Wohnung.....	52
1. Entscheidungen des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften zur Unverletzlichkeit der Wohnung	54

a) Entscheidung im Fall "National Panasonic"	54
b) Entscheidung im Fall "Hoechst"	55
c) Entscheidung im Fall "Dow Chemical Ibérica"	56
2. Reichweite des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechts der Unverletzlichkeit der Wohnung	56
a) EMRK	56
b) Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten	59
II. Auskunftsverweigerungsrecht bei Gefahr der Selbstbezeichnung	60
1. Stellungnahmen in der Literatur zu der gemeinschaftsrechtlichen Gewährleistung des Auskunftsverweigerungsrechtes	62
2. Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes zum Auskunftsverweigerungsrecht	63
a) Entscheidung im Fall "Orkem"	63
b) Entscheidung im Fall "Solvay"	64
3. Reichweite des gemeinschaftsrechtlichen Grundrechts der Aussageverweigerung	65
III. Eigentumsgarantie	67
IV. Ergebnis	68

Dritter Teil

Aktuelle Konfliktfälle	69
A. Richtlinienvorschläge betreffend "gemeinsame Vorschriften für den Erdgas- und Elektrizitätsbinnenmarkt"	69
I. Beurteilung des "Third Party Access" anhand der Eigentumsgarantie des Grundgesetzes	71
1. Grundrechtsfähigkeit der Energieversorgungsunternehmen	72
2. Beeinträchtigte Eigentumspositionen	76
a) Verfügungsbefugnis über das Leitungseigentum	76
b) Investitionsschutz	76
c) Privatnützigkeit der Eigentumsverwendung	77
3. Eingriffsqualität	78
4. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	78
a) Ziel des "Third Party Access"	79
b) Geeignetheit des "Third Party Access"	80
aa) Eignung zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit	80
bb) Eignung zur Gewährleistung stärkeren Wettbewerbs und daraus resultierender Preissenkungen	81

c) Erforderlichkeit.....	82
d) Angemessenheit.....	84
5. Fazit	85
II. Beurteilung des "Third Party Access" anhand der Eigentumsgarantie des Gemeinschaftsrechtes.....	85
1. Grundrechtsfähigkeit der Energieversorgungsunternehmen	86
2. Beeinträchtigte Eigentumspositionen	86
3. Eingriffsqualität	88
4. Verhältnismäßigkeit der Eingriffe.....	89
a) Gemeinwohlziel.....	89
b) Verhältnismäßigkeit	90
5. Fazit	92
III. Wahrscheinlichkeit eines Grundrechtskonfliktes für den Umsetzungs-gesetzgeber	92
B. Etikettierungsrichtlinie	93
I. Verstoß gegen innerstaatliche Grundrechtsgewährleistungen.....	94
1. Vereinbarkeit mit Art. 5 Abs. 1 S. 1 I. Fall GG	94
a) Schutzbereich des Art. 5 Abs. 1 S. 1 I. Fall GG.....	95
b) Schranken der negativen Meinungsfreiheit	98
c) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung	98
aa) Geeignetheit	98
bb) Erforderlichkeit.....	99
cc) Angemessenheit	99
2. Vereinbarkeit mit Art. 12 Abs. 1 GG.....	101
3. Vereinbarkeit mit Art. 14 GG	102
a) Sacheigentum am Produkt.....	103
b) Schutzrecht an der Ausstattung	104
c) Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb.....	106
d) Zwischenergebnis.....	107
4. Fazit	107
II. Verstoß gegen Gemeinschaftsgrundrechte	107
1. Rechtsfindungsquelle EMRK	108
2. Rechtsfindungsquelle gemeinsame Verfassungsüberlieferungen der Mit-gliedstaaten	111
3. Berücksichtigung der Gemeinschaftsziele	112
4. Fazit	112
C. Ausblick.....	113

*Vierter Teil***Lösungsansätze in der Rechtsprechung** 114

A. Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften	114
B. Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes	116
I. "Solange I"	117
1. Anwendungsvorrang nationaler Grundrechte	117
2. Bewertung der Entscheidung	119
a) Demokratische Legitimation als Voraussetzung für Grundrechtseingriffe..	120
b) Vorteile eines kodifizierten Grundrechtskataloges	122
c) Adäquanz des Grundrechtsstandards	123
3. Fazit	125
II. "Solange II"	125
1. Prozessuale oder materiell-rechtliche Konfliktlösung	128
a) "Solange II" als Grundrechtsverzicht	128
b) "Solange II" als prozessuale Lösung	129
c) Eigene Bewertung	130
d) Zwischenergebnis	134
2. Prüfungsbefugnis in jedem Einzelfall?	134
a) Generalität der Grundrechtsverletzung	135
b) Grundrechte als Individualrechte	136
c) Eigene Bewertung	137
d) Zwischenergebnis	138
3. Fazit	138
III. "Tabakrichtlinien"-Beschluß	140
1. Bestätigung von "Solange II"	140
2. Neuorientierung der Verfassungsgerichtsrechtsprechung	142
3. Fortführung der bisherigen Rechtsprechung	143
4. Fazit	145
IV. "Maastricht"-Urteil	145
1. Aussagen des Urteils zum Grundrechtsbereich	146
2. Abweichungen von der bisherigen Rechtsprechung	147
a) Abweichung vom "Eurocontrol I"-Beschluß	148
aa) Umfassende Bindung des Gemeinschaftsrechts an deutsche Grundrechte	149
bb) Keine Renaissance der Hypothekentheorie	150
cc) Zwischenergebnis	152

b) Abweichung vom "Solange II"-Beschuß?	153
c) Zwischenergebnis	154
3. Übereinstimmungen mit der bisherigen Rechtsprechung	154
a) Kooperation mit dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften	154
aa) Kooperation mit dem Gerichtshof als Abkehr von "Solange II"	155
bb) Kooperation mit dem Gerichtshof als politische Lösung	156
cc) Zwischenergebnis	158
b) Fehlen einer materiell-rechtlichen Konkretisierung der zulässigen Grundrechtsmodifizierung	158
4. Fazit	160
V. Zusammenfassung der Lösungsansätze des Bundesverfassungsgerichtes	161

Fünfter Teil

Lösungsansätze in der Literatur 162

A. Vorrang des Gemeinschaftsrechtes	162
I. Dispensierung von der Grundrechtsbindung	163
1. Umsetzung im Wege der Verfassungsdurchbrechung	166
2. Umsetzung erst nach vorheriger Verfassungsänderung	167
a) Verfassungsänderung als Formalakt	167
b) Verfassungsänderung als Gestaltungsakt des nationalen Parlamentes	168
3. Bewertung der Lösungsmodelle	168
a) Keine Ermächtigung zur Umsetzung grundrechtswidriger Richtlinieninhalte im Wege der Verfassungsdurchbrechung	169
b) Verpflichtung zur Anpassung der Verfassung an die Richtlinienvorgaben als Verstoß gegen das Gewaltenteilungs- und Demokratieprinzip	172
c) Gestaltungsfreiheit des verfassungsändernden Gesetzgebers	176
II. Grenzen der Dispensierung von der Grundrechtsbindung	176
1. Art. 79 Abs. 3 GG	177
2. Wesensgehaltsgarantie	178
3. Verschränkung von Wesensgehaltsgarantie und Ewigkeitsgarantie	179
4. Bewertung der dargestellten Grenzziehungen	180
a) Ewigkeitsgarantie lediglich als unumstrittene Mindestanforderung	180
b) Wesensgehalt der Grundrechtsordnung in ihrer Gesamtheit als Vernachlässigung des Individualcharakters von Grundrechten	183
c) Unzulässigkeit der Verschränkung von Wesensgehaltsgarantie und Ewigkeitsgarantie	183
III. Ergebnis	184

B. Lösung über das Rechtsetzungsverfahren im Ministerrat.....	185
I. Ausschließlich gemeinschaftsrechtliche Bindung des deutschen Vertreters im Rat.....	186
II. Grundgesetzbindung des deutschen Vertreters im Rat.....	187
1. Relativierung der Grundrechtsbindung des deutschen Vertreters im Rat?	189
a) Begrenzung der Grundrechtsbindung durch Art. 5 EG-Vertrag	190
b) Umfassende Grundrechtsbindung wegen der Konzeption des Rechtsetzungsverfahrens im Rat	191
c) Zwischenergebnis	196
2. Effektivität der Grundrechtsbindung im Rechtsetzungsverfahren	196
a) Einstimmigkeitserfordernis	196
b) Mehrheitsbeschlüsse.....	197
aa) Luxemburger Vereinbarung	199
bb) Beratungsgeheimnis im Rat.....	201
III. Ergebnis.....	202
C. Nachträgliche Kollisionsbeseitigungspflicht	202
D. Relativierung der Grundrechtsbindung durch Einbeziehung europäischer Gemeinwohlinteressen im Rahmen der Verhältnismäßigkeit	205
I. Kriterien des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.....	206
1. Europäische Gemeinwohlinteressen als verfassungskonformes Ziel.....	206
2. Europäische Gemeinwohlinteressen als relevanter Gesichtspunkt für die Prüfung der Verhältnismäßigkeit des Mittels	207
3. Zulassungsbeschränkungen für Apotheker als Beispiel	207
II. Bewertung des Lösungsansatzes durch die Literatur und eigene Bewertung.....	208
E. Kein Vorrang indirekten Gemeinschaftsrechts	211
F. Zusammenfassung der Lösungsansätze im Schrifttum.....	214

Sechster Teil

Eigener Lösungsansatz 215

A. Eindämmung des Konfliktpotentials	215
I. Erster Ansatzpunkt: Ausuferung der Richtliniensetzung	215
1. Überforderung bei der Umsetzung.....	215
2. Konterkarierung des erstrebten Zieles.....	220
3. Überprüfung der Erforderlichkeit des Richtlinienerlasses.....	221
a) Keine ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft	221
b) Voraussetzungen des Subsidiaritätsgrundsatzes.....	223

aa) Ausreichende Zielverwirklichung auf mitgliedstaatlicher Ebene.....	223
bb) Bessere Zielverwirklichung auf Gemeinschaftsebene.....	225
c) Reduzierung der Richtlinienanzahl.....	225
d) Konsequenz für die Grundrechtsproblematik.....	227
II. Zweiter Ansatzpunkt: Regelungsdichte von Richtlinien.....	228
1. Keine Umsetzungsverpflichtung bei ultra vires-Handeln der Gemeinschaft... ..	228
a) Wortlaut des Art. 189 Abs. 3 EG-Vertrag.....	230
b) Systematische Stellung des Art. 189 Abs. 3 EG-Vertrag.....	233
c) Historisches Motiv für die Schaffung der Rechtsfigur der Richtlinie.....	236
d) Teleologische Auslegung.....	237
e) Fazit.....	240
2. Renaissance der Problematik der zulässigen Regelungsintensität von Richtlinien.....	240
a) Auswirkungen des Subsidiaritätsprinzips.....	241
b) Mahnung des Bundesverfassungsgerichtes im "Maastricht"-Urteil.....	245
c) Bestätigung des Rechtsetzungsinstrumentes Richtlinie durch den Maastrichter Vertrag.....	247
d) Fazit.....	248
3. Anleihen an die Reform der Rahmengesetzgebungskompetenz im Grundgesetz.....	248
III. Ergebnis.....	250
B. Entwicklung eines grundrechtlichen Kollisionsrechtes.....	251
I. Anleihen an das Internationale Privatrecht.....	251
1. Anwendungsvoraussetzungen des ordre public.....	253
a) Erheblichkeit des Verstoßes.....	253
b) Inlandsbeziehung.....	254
2. Rechtsfolge der Anwendung des ordre public.....	255
a) Nichtanwendung des grundrechtswidrigen ausländischen Sachrechtes.....	255
b) Ersatzlösungen.....	255
II. Übertragung auf den Konflikt zwischen EG-Richtlinien und nationalen Grundrechten.....	256
1. Bedenken gegen die Übertragung.....	256
a) Grundrechte als oberste Leitprinzipien jeder staatlichen Ordnung.....	258
b) Praktische Konkordanz.....	258
c) Ordre public als Instrument des primären Gemeinschaftsrechtes.....	260
d) "Cassis de Dijon"-Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften.....	261

e) Zwischenergebnis	262
2. Vergleichbarkeit der Sachverhalte und Interessenlagen	263
a) Grundrechtsbindung deutscher Staatsgewalt bei grenzüberschreitendem Tätigwerden	263
b) Verwerfung des Anwendungsergebnisses im konkreten Fall.....	263
c) Einheitlichkeit der Rechtsanwendung.....	264
3. Fazit	264
III. Folgerungen für die Umsetzungspraxis	265
1. Vorrang der Grundrechtsbindung gemäß Art. 1 Abs. 3 GG als Grundsatz	265
2. Vorrang der gemeinschaftsrechtlichen Bindung als Ausnahme.....	266
IV. Anwendung dieser Regeln auf die erörterten Kollisionsfälle.....	266
1. Richtlinienvorschläge zur Verwirklichung des Energiebinnenmarktes	267
a) Entwicklung einer Ersatzlösung für die grundrechtswidrigen Richtlinien- bestimmungen.....	267
b) Ergebniskontrolle	272
c) Fazit	274
2. Etikettierungsrichtlinie	274
a) Entwicklung einer Ersatzlösung für die grundrechtswidrigen Richtlinien- bestimmungen.....	274
b) Ergebniskontrolle	277
c) Fazit	278
V. Ergebnis.....	278
C. Gesamtergebnis.....	278
Zusammenfassung der Ergebnisse	280
Literaturverzeichnis	289
Anhang	315
Stichwortverzeichnis	338

Abkürzungsverzeichnis

a.A./A.A.	andere(r) Ansicht
abgedr.	abgedruckt
AblEG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
AfP	Archiv für Presserecht (Zeitschrift)
AK	Alternativkommentar
ÄndV	Änderungsverordnung
AnwBl.	Anwaltsblatt (Zeitschrift)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
AWD	Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters (Zeitschrift)
B	Beilage
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BB	Betriebs-Berater (Zeitschrift)
Bd.	Band
BegrRegE	Begründung zum Regierungsentwurf
ber.	berichtigt
BFH	Bundesfinanzhof
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Sammlung der Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BRDrucks.	Bundesrats-Drucksache(n)
BReg.	Bundesregierung
BStatG	Gesetz über die Statistik für Bundeszwecke (Bundesstatistikgesetz)
BTDrucks.	Bundestagsdrucksache
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes
BZBl.	Bundeszollblatt
DB	Der Betrieb (Zeitschrift)
DIHT	Deutscher Industrie- und Handelstag
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drucks.	Drucksache(n)
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
EA	Europa-Archiv (Zeitschrift)
EG	Europäische Gemeinschaften
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EKMR	Europäische Kommission für Menschenrechte

EMRK	Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten v. 4.11.1950
endg.	endgültig
EnWG	Energiewirtschaftsgesetz
EP	Europäisches Parlament
ET	Energiewirtschaftliche Tagesfragen (Zeitschrift)
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGHMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EuropaR	Europarecht
EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (Zeitschrift)
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
F.A.Z.	Frankfurter Allgemeine Zeitung
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GemVElek-RL	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Elektrizitätsbinnenmarkt
GemVGas-RL	Vorschlag für eine Richtlinie des Rates betreffend gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt
GG	Grundgesetz
GRUR	Gewerblicher Rechtsschutz und Urheberrecht (Zeitschrift)
GS	Gedächtnisschrift
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Kartellgesetz)
HdbStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland
HEW	Hamburgische Elektrizitäts-Werke AG
hrsg.	herausgegeben
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart (Zeitschrift)
Jura	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung (Zeitschrift)
KartellVO	Kartellverordnung: Verordnung Nr. 17 des Rates vom 6. Februar 1962. Erste Durchführungsverordnung zu den Artikeln 85 und 86 des Vertrages
KOM	Kommissionsdokumente
Kp.	Kapitel
lit.	litera (Buchstabe)
MDR	Monatsschrift für Deutsches Recht (Zeitschrift)
n.F.	neue Fassung, neue Folge
NJ	Neue Justiz (Zeitschrift)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)

NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (Zeitschrift)
NWVB1.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
RabelsZ	Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
Ratsdok.	Ratsdokument
RdA	Recht der Arbeit (Zeitschrift)
Rdnr.	Randnummer
Rdnrn.	Randnummern
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft (Zeitschrift)
RL	Richtlinie(n)
Rs.	Rechtssache
Slg.	Sammlung der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften
StaatshaftungsR	Staatshaftungsrecht
StaatsR	Staatsrecht
Sten.Prot.	Stenographisches Protokoll
stRspr.	ständige Rechtsprechung
StuW	Steuer und Wirtschaft (Zeitschrift)
SZIER	Schweizerische Zeitschrift für internationales und europäisches Recht
TabKTHmV	Verordnung über die Kennzeichnung von Tabakerzeugnissen und über Höchstmengen von Teer im Zigarettenrauch vom 29. Oktober 1991
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VDEW	Vereinigung deutscher Elektrizitätswerke e. V.
VerwaltungsR	Verwaltungsrecht
Vorbem.	Vorbemerkung
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VWD	Vereinigte Wirtschafts-Dienste GmbH (Zeitschrift)
WuW	Wirtschaft und Wettbewerb (Zeitschrift)
WZG	Warenzeichengesetz
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZfA	Zeitschrift für Arbeitsrecht
ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZGR	Zeitschrift für Unternehmens- und Gesellschaftsrecht
ZParl.	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

Einführung

Mit der Erweiterung der Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaft nach dem Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992¹ ist ein noch stärkeres Vordringen des EG-Rechts in grundrechtsrelevante Bereiche zu erwarten, damit einhergehend auch eine größere Gefahr von Grundrechtsverstößen durch gemeinschaftsrechtliche Maßnahmen.² Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche, die bisher allein von den Mitgliedstaaten ausgingen, gehen nunmehr von den Gemeinschaftsorganen aus. Es stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls inwieweit sich die betroffenen Marktbürger in diesen Fällen auf nationale Grundrechte berufen können. Die Frage nach der Tragweite nationaler Grundrechte im Rahmen gemeinschaftsrechtlicher Normsetzung betrifft ein Problemfeld, das durch ein außergewöhnliches Maß an Emotionalität geprägt ist. Die kontroversen Diskussionen vermitteln häufig den Eindruck, es gehe nicht um die Abwägung sachlicher Argumente, sondern um "Sein oder Nichtsein" der Europäischen Gemeinschaft beziehungsweise um eine Auseinandersetzung zwischen "guten und schlechten Europäern".³ So wird auch die von deutscher Seite vorgebrachte Forderung nach einem umfassenden Grundrechtsschutz der Marktbürger von einigen von vornherein als "grundgesetzliche Introvertiertheit"⁴, "Grundrechtstotalitarismus"⁵ oder als "Grundrechtsimperialismus"⁶ abgestempelt.⁷

Daß es sich bei der Frage der Grundrechtsgeltung um ein typisch deutsches Problem handelt,⁸ ist nicht weiter verwunderlich, wenn man die unterschiedlichen

¹ BGBl. 1992 II, S. 1253.

² Europäisches Parlament, Entschließung vom 18.1.1994 zum Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zur EMRK, EuGRZ 1994, 191 (192).

³ Friauf, in: Friauf/Scholz, 11 (21); in diesem Sinne auch Breuer, NVwZ 1994, 417 (429); Conradi, Sten.Prot. 12/126, S. 10854; Ossenbühl, DVBl. 1993, 629 (637); Rupp, NJW 1993, 38.

⁴ Ipsen, S. 260; ähnlich ders., VVDStRL 23 (1966), 128 (130); so auch Tomuschat, DÖV 1990, 672 (673).

⁵ Tomuschat, EuR 1990, 340 (342).

⁶ Tomuschat, EuR 1990, 340 (351); Ipsen, EuR – Beiheft 1 – 1991, 64 (66); vgl. auch Kirchhof, EuR – Beiheft 1 – 1991, 11 (20).

⁷ Kutscher, in: Grundrechtsschutz in Europa, S. 86, spricht sogar von "Grundrechtsschizophrenie".

⁸ Rabe, NJW 1964, 1608 (1610); Everling, in: Grundrechtsschutz in Europa, 84 (85); ders., in: 40 Jahre Grundgesetz, 167 (171 f.); Friauf, in: Friauf/Scholz, 11 (32); Kutscher, in: Grundrechts-

Verfassungen der Mitgliedstaaten miteinander vergleicht. Zwar enthalten sämtliche Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten mit Ausnahme des Vereinigten Königreiches von Großbritannien und Nordirland, welches überhaupt keine mit Verfassungsrang ausgestatteten schriftlichen Grundrechtsgewährleistungen kennt,⁹ katalogähnliche Grundrechtsgarantien, doch sind Ausmaß und Gewicht in den einzelnen Rechtsordnungen höchst unterschiedlich entwickelt.¹⁰ Einzig in Italien ist die Grundrechtentwicklung annähernd mit der in der Bundesrepublik zu vergleichen.¹¹ Doch selbst dort kann die Rechtswissenschaft nicht auf so ausgefeilte Grundrechtslehren verweisen wie die deutsche Staatsrechtswissenschaft. Da in der Bundesrepublik in den letzten vierzig Jahren eine Grundrechtsdogmatik entwickelt worden ist, welche nicht zuletzt in Anbetracht der historischen Erfahrungen das Kernstück unseres Rechtsstaates darstellt,¹² ist die besondere Grundrechtssensibilität verständlich, welche die Bundesrepublik von den übrigen Mitgliedstaaten unterscheidet. So wurde in den sechziger Jahren im Zusammenhang mit Grundrechtsfragen auf Gemeinschaftsebene auch häufig von *querelles allemandes*¹³ gesprochen.

Zu einer Zeit, in der die Akzeptanz für die europäische Integration in der Bevölkerung stetig abnimmt, wie das erste dänische Referendum vom 2. Juni 1992¹⁴ und die niedrige Wahlbeteiligung bei der letzten Europawahl¹⁵ beispielhaft belegen, ist es besonders wichtig, daß die Angehörigen der Mitgliedstaaten durch die Europäisierung des Rechts nicht an Grundrechtsvolumen einbüßen. Die Begrenzung von Hoheitsbefugnissen durch Grund- und Menschenrechte des einzelnen gehört schließlich zu den herausragenden Errungenschaften des modernen Ver-

schutz in Europa, S. 86; Pescatore, in: Grundrechtsschutz in Europa, 94 (95); Ehlermann/Bieber, Handbuch des Europarechts, I A 12 Rdnr. 7; Ipsen, EuR 1994, 1 (12).

⁹ Münch, in: Grundrechtsschutz in Europa, 116 (117); Hoffmann, S. 1; Langguth, EuZW 1991, 393; Bernhardt, Bulletin der EG, Beilage 5/76, 19 (44 f.); Schwarze, EuGRZ 1986, 293; ausführlich hierzu Kingston/Imrie, in: Grundrechte in Europa und USA, 715 (719 ff.).

¹⁰ Bleckmann, DVBl. 1978, 457; Friauf, in: Friauf/Scholz, 11 (30).

¹¹ Bleckmann, DVBl. 1978, 457; Friauf, in: Friauf/Scholz, 11 (31); ausführlich hierzu Monaco, in: Grundrechte in Europa und USA, S. 363 ff.

¹² Hoffmann, S. 8.

¹³ Vgl. Everling, in: Grundrechtsschutz in Europa, 84 (85); Rengeling, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, S. 222.

¹⁴ 49,3 % Ja-Stimmen; 50,7 % Nein-Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 83 %.

¹⁵ Insbesondere die niedrigen Wahlbeteiligungen von 35,6 % in den Niederlanden und in Portugal; 36,2 % in Großbritannien bei der letzten Europawahl sprechen für sich (Quelle: Forschungsgruppe Wahlen, Bericht Nr. 71 Heft Europawahl: Analyse der vierten Direktwahl 1994); in der Bundesrepublik Deutschland lag die Wahlbeteiligung immerhin bei 60 % (Quelle: Fachserie 1, Europawahl Heft 3 Wahl der Abgeordneten). Vgl. auch Oppermann/Classen, NJW 1993, 5 (8).

fassungsstaates.¹⁶ Das Vorhandensein, die Beachtung von Grundrechten verleiht einem politischen System freiheitlich demokratischen Charakter.¹⁷ Der Schutz der Grundrechte kann als der wesentliche Zweck eines Staates angesehen werden, um dererwillen er bestehen soll.¹⁸ Zwar sind die Gemeinschaften kein Staat, sondern eine "im Prozeß fortschreitender Integration stehende Gemeinschaft eigener Art",¹⁹ so üben sie dennoch wie ein Staat Hoheitsgewalt aus, welche Rechte und Pflichten für die Bürger normiert. Grundrechtsgarantien fungieren daher auch als Gradmesser für die Legitimität der Gemeinschaftsgewalt.²⁰

Dieser Aspekt darf nicht außer acht gelassen werden, wenn es um das Problem des Grundrechtsschutzes in der Gemeinschaft geht. Zu behaupten, es handele sich um ein Scheinproblem, weil es Verletzungen von Grundrechtssituationen bislang kaum gegeben habe,²¹ ist zu vordergründig. Denn letztlich geht es nicht nur um die Garantie von Grundrechtsschutz im Einzelfall, sondern um die viel grundsätzlichere Frage der Legitimität der Gemeinschaftsgewalt.²² Es sollen also nicht einseitig nationale Interessen durchgesetzt, sondern vielmehr die Grundlagen der Gemeinschaft gewahrt und damit letzten Endes ein gesamteuropäischer Fortschritt erzielt werden.²³ Vor diesem Hintergrund sind auch die nachfolgende Konfliktdarstellung und der sich anschließende Lösungsversuch zu sehen.

¹⁶ Bernhardt, Bulletin der EG, Beilage 5/76, 19 (25); Feger, DÖV 1987, 322; vgl. auch Hilf, in: Grundrechtsschutz im europäischen Raum, 320 (338).

¹⁷ Sasse, in: Grundrechtsschutz in Europa, 51 (54); Friauf, EuR – Beiheft 1 – 1991, 50 (51); vgl. auch Hoffmann, S. 102 f.; Hilf, EuR 1991, 19 (26); De Gucht, EuGRZ 1989, 207 (208).

¹⁸ Hesse, Rdnr. 290 ff.; Hilf, EuR 1991, 19 (24).

¹⁹ BVerfGE 89, 155 (188 f.); BVerfGE 22, 293 (296); Pernice, NJW 1990, 2409 (2411); Feger, DÖV 1987, 322; Kutscher, in: Der Grundrechtsschutz im Europäischen Gemeinschaftsrecht, 35 (37); vgl. auch Blanke, DÖV 1993, 412 (420).

²⁰ Sasse, in: Grundrechtsschutz in Europa, 51 (52); De Gucht, EuGRZ 1989, 207 (210); Bahlmann, EuR 1982, 1 (17); ders., in: Carstens-FS, 17 (26, 35); Schwarze, EuGRZ 1986, 293; Beutler, EuGRZ 1989, 185 (187 f.); Pernice, NJW 1990, 2409 (2410, 2418); Langguth, EuZW 1991, 393 (394); Hoffmann, S. 96 ff., insbesondere S. 106 ff.; Friauf, EuR – Beiheft 1 – 1991, 50 (51 f.); Rengeling, Grundrechtsschutz in der Europäischen Gemeinschaft, S. 169; Scholz, in: Steindorff-FS, 1413 (1417). Bemerkenswert ist daher auch, daß im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Nordirland über die Einführung eines Grundrechtskataloges nachgedacht wird; vgl. dazu etwa Koch, Zur Einführung eines Grundrechtskataloges im Vereinigten Königreich von Großbritannien und Irland.

²¹ So offenbar Frowein, EuR – Beiheft 1 – 1992, 63 (75); Lörcher, JuS 1993, 1011 (1016); vgl. auch Schwarze, in: Deringer-FS, 160 (171).

²² Ebenso Schwarze, EuGRZ 1986, 293; Scheuner, in: Grundrechtsschutz in Europa, 89 (90); Sasse, in: Grundrechtsschutz in Europa, 51 (53); Bahlmann, in: Carstens-FS, 17 (35).

²³ So auch Scheuner, in: Grundrechtsschutz in Europa, S. 90; Pescatore, in: Grundrechtsschutz in Europa, 94 (96).