

**Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht**

Band 44

Der Europäische Gerichtshof als Förderer und Hüter der Integration

**Eine Darstellung anhand seiner
Einwirkungsmöglichkeiten auf die einzelnen
Dimensionen des Einigungsprozesses**

Von

Gerald G. Sander



Duncker & Humblot · Berlin

GERALD G. SANDER

**Der Europäische Gerichtshof als Förderer
und Hüter der Integration**

Tübinger Schriften
zum internationalen und europäischen Recht

Herausgegeben von
Thomas Oppermann
in Gemeinschaft mit
Heinz-Dieter Assmann, Hans v. Mangoldt
Wernhard Möschel, Wolfgang Graf Vitzthum
sämtlich in Tübingen

Band 44

Der Europäische Gerichtshof als Förderer und Hüter der Integration

**Eine Darstellung anhand seiner
Einwirkungsmöglichkeiten auf die einzelnen
Dimensionen des Einigungsprozesses**

Von

Gerald G. Sander



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Sander, Gerald G.:

Der Europäische Gerichtshof als Förderer und Hüter der Integration :
eine Darstellung anhand seiner Einwirkungsmöglichkeiten auf die
einzelnen Dimensionen des Einigungsprozesses / von Gerald G.
Sander. – Berlin : Duncker und Humblot, 1998

(Tübinger Schriften zum internationalen und europäischen
Recht ; Bd. 44)

ISBN 3-428-09335-6

Alle Rechte vorbehalten
© 1998 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: G. Sander, Tübingen
Druck: Werner Hildebrand, Berlin
Printed in Germany

ISSN 0720-7654
ISBN 3-428-09335-6

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☉

Meinen Eltern

Vorwort

Die vorliegende Studie geht auf die Magisterarbeit "Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als 'Garant' der europäischen Integration" aus dem Jahre 1994 an der Universität Tübingen im Fach Politikwissenschaft zurück. Die Arbeit wurde für die Veröffentlichung stark überarbeitet und wesentlich erweitert. Herrn Prof. Dr. *Rudolf Hrbek* verdanke ich die Anregung zu diesem Thema und freundliche Unterstützung bei der Bearbeitung. Danken möchte ich auch Herrn Prof. Dr. *Roland Sturm* für die Erstellung des Zweitgutachtens.

Durch die Erweiterung mehrerer Kapitel und die Präzisierung und Vertiefung juristischer Überlegungen möchte die vorliegende Arbeit nun interdisziplinären Ansprüchen genügen. Sie unternimmt einen Brückenschlag zwischen Jurisprudenz und Politikwissenschaft bei der untersuchten Fragestellung. Dieser wird dem Thema sicherlich am gerechtesten, denn die Aufgabe des Gerichtshofs ist eingebettet in ein Spannungsverhältnis zwischen Recht und Politik. Die Arbeit befindet sich auf dem Stand von Oktober 1997. Teilweise konnten die Ergebnisse des Gipfels von Amsterdam schon eingearbeitet werden.

Hilfreich für die Suche und Auswertung der Quellen und des Schrifttums war mir die Tätigkeit am Lehrstuhl von Herrn Prof. Dr. iur. Dr. h.c. *Thomas Oppermann*. Ihm und den anderen Herausgebern der "Tübinger Schriftenreihe zum internationalen und europäischen Recht" danke ich für die Aufnahme meiner Arbeit in diese Schriftenreihe. Freundliche Hilfe erhielt ich außerdem von Herrn Prof. Dr. *Manfred Zuleeg* bei einem Gespräch "vor Ort" am EuGH.

Tübingen, im Oktober 1997

Gerald G. Sander

Inhalt

A. Einleitung	15
I. Problemlage	15
II. Gang der Darstellung	17
B. Der Gerichtshof - ein rein europäisches Organ	20
I. Einleitung	20
II. Zusammensetzung des Gerichtshofs	21
III. Arbeitsweise und Willensbildung	23
IV. Urteile als Abschluß der Willensbildung	25
C. Integration als Prozeß	26
I. Begriff der "Integration"	26
1. Überblick über die Integrationstheorien	27
a) Föderalistische Theorie	28
b) Funktionalistische Theorie	28
c) Soziokausale Theorie	29
2. Dimensionen eines Integrationsprozesses	30
II. Einflußmöglichkeiten auf die Dimensionen	31
1. Integration als gemeinsame politische Entscheidungsfindung	31
a) Anzahl und Bedeutung der einbezogenen Politikbereiche	31
b) Angewandter Entscheidungsmodus	33
c) Verbindlichkeit der Beschlüsse	34
2. Integration als gemeinsames Bewußtsein	35
3. Integration als gesellschaftliche Verflechtung	36

III. Ergebnis	37
D. Richterliche Interpretation als Einwirkungsmöglichkeit	39
I. Einleitung	39
II. Auslegung durch den Gerichtshofs	39
1. Auslegungsmethoden	39
2. Grundsatz des "effet utile"	41
3. Lehre von den "implied powers"	42
E. Der Gerichtshof als "Gesetzgeber"	44
I. Einleitung	44
II. Rechtsfortbildungsbefugnis	45
1. Kontrollfunktion	46
2. Integrationsauftrag	46
III. Lückenschließung als Vorgehensweise	47
IV. Rechtsverweigerungsverbot als Rechtfertigung	49
V. Ergebnis	50
F. Grenzen der Rechtsprechungstätigkeit	52
I. Verfahrensarten und -voraussetzungen	53
1. Vertragsverletzungsverfahren	53
2. Nichtigkeitsklage	54
3. Untätigkeitsklage	55
4. Vorabentscheidungsverfahren	55
5. Verfahrensvoraussetzungen	56
II. Enge Auslegung der Gemeinschaftsverträge	57
III. Rechtssicherheit und -klarheit	59
IV. Aufgabenverteilung auf horizontaler Ebene	59
1. Grundsatz des institutionellen Gleichgewichts	59
2. Verschiebung des institutionellen Gleichgewichts	61

Inhaltsverzeichnis	11
3. Richterliche Selbstbeschränkung.....	61
a) Zurückhaltung bei politischen Fragen.....	62
b) Verminderte Kontrolldichte	63
V. Kompetenzverteilung auf vertikaler Ebene	64
1. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung.....	64
2. Folgen einer weiten Kompetenzauslegung.....	65
3. Grenze der vorweggenommenen Vertragsänderung	66
4. Ergebnis	67
VI. Beschränkungen durch Vertragsrevisionen	68
VII. Akzeptanz der Urteile	70
1. Politische Akzeptanz bei den Organen der Mitgliedstaaten.....	71
2. Akzeptanz bei den Unionsbürgern.....	73
3. Akzeptanz der Urteile bei nationalen Gerichten	74
a) Bundesverfassungsgericht	75
b) Conseil d'Etat.....	76
c) Italienischer Verfassungsgerichtshof	78
d) Bundesfinanzhof.....	78
4. Reaktionen des Europäischen Gerichtshofs	79
G. Analyse von Entscheidungen mit grundsätzlicher Bedeutung.....	81
I. Das Recht als Integrationsinstrument	81
1. Vorrang des Gemeinschaftsrechts	82
2. Unmittelbare Wirkung des primären Gemeinschaftsrechts.....	83
II. Urteile im Bereich der politische Entscheidungsfindung.....	84
1. Urteile im Bereich der Verlagerung von Kompetenzen.....	85
2. Urteile im Bereich des anzuwendenden Entscheidungsmodus.....	87
3. Unmittelbare Wirkung von Richtlinien.....	89
III. Urteile im Bereich der gemeinsamen Willensbildung	90
1. Grundrechte als Stärkung der Stellung des Gemeinschaftsbürgers ...	91

2.	Staatshaftung bei nichtumgesetzten Richtlinien.....	93
3.	Institutionelle Weiterentwicklung als Stärkung des Demokratieprinzips.....	94
IV.	Urteile im Bereich der gesellschaftlichen Verflechtung	97
1.	Förderung der wirtschaftlichen Verflechtung.....	97
2.	Förderung des Personenverkehrs und des gemeinsamen Bewußtseins.....	99
a)	Durchsetzung des Diskriminierungsverbots.....	100
b)	Durchsetzung der Freizügigkeitsgarantie.....	102
c)	Soziale Sicherung der Wanderarbeitnehmer	103
V.	Schlußfolgerungen aus den Entscheidungsanalysen	105
H.	Der Europäische Gerichtshof als Integrationsfaktor	107
I.	Integrationsfunktionen des Gerichtshofs.....	107
1.	Allgemeine Integrationsfunktion der Rechtsprechung.....	107
2.	Besonderer Integrationsauftrag in einer dynamischen Rechtsordnung	108
II.	Integrationspolitische Rolle des Gerichtshofs	110
III.	Die neue Aufgabe des Gerichtshofs.....	113
I.	Schlußwort	116
	Literaturverzeichnis.....	119
	Sachverzeichnis	129

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt der EG
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
AJDA	Annuaire Juridique de Droit Administratif
AKP	Afrikanische/Karibische/Pazifische
Anm.	Anmerkung(en)
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AWD	Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters (Zeitschrift)
Bd.	Band
BFH	Bundesfinanzhof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzw.	beziehungsweise
CMLRev.	Common Market Law Review
ders./dies.	derselbe/dieselben
DJT	Deutscher Juristentag
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
E	Entscheidungen (Band, Seite)
EAG	Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	Vertrag zur Gründung der EAG vom 25. März 1957
ebd.	ebenda
ECJ	European Court of Justice
Ed(s).	Editor(s)
EG	Europäische Gemeinschaft(en)
EGKS	Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKSV	Vertrag zur Gründung der EGKS vom 18. April 1951
EGV	Vertrag zur Gründung der EG vom 7. Februar 1992
ehem.	ehemaliger
EJIL	European Journal of International Law
EU	Europäische Union
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EUV	Vertrag über die EU vom 7. Februar 1992

EuZW	Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der EWG vom 25. März 1957
EWS	Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht (Zeitschrift)
f./ff.	folgende Seite/Seiten
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GATS	General Agreement on Trade in Services
gem.	gemäß
GS	Gedächtnisschrift
Hrsg.	Herausgeber
hrsgg.	herausgegeben
jur.	juristische
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	Juristenzeitung
lit.	litera
m.E.	meines Erachtens
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
RabelsZ	Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
RevMC	Revue du Marché Commun
Rdnr.	Randnummer
Rec.	Recueil des arrêts du Conseil d'Etat
RIW	Recht der Internationalen Wirtschaft (Zeitschrift)
Rs.	Rechtssache
S.	Seite(n)
Slg.	Sammlung
sog.	sogenannte(r)
StIGH	Ständiger Internationaler Gerichtshof
st. Rspr.	ständige Rechtsprechung
TRIPS	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
u./u.a.	und/und andere
Univ.	Universität
v.	vom/n
verb.	verbundene
vgl.	vergleiche
WTO	World Trade Organization
z.B.	zum Beispiel
zugl.	zugleich

*We are under a Constitution,
but the Constitution is what
the judges say it is.
(Charles H. Hughes, ehem.
Supreme Court-Präsident)*

A. Einleitung

I. Problemlage

Bei der Bewertung der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, kurz Europäischer Gerichtshof oder in der vorliegenden Arbeit auch lediglich Gerichtshof genannt, gehen die Ansichten teilweise weit auseinander. Die einen sprechen vom ihm in einem positiven Sinne als einem "Integrationsfaktor erster Ordnung" (Walter Hallstein)¹, dem "Motor der Integration" (Carl-Christoph Schweitzer)² oder sehen in ihm das "einzige wirklich funktionierende Gemeinschaftsorgan" (Ulrich Everling).

Sie bringen damit zum Ausdruck, daß es ihm zu verdanken ist, daß sich die Gemeinschaft nicht nur zu einem politischen und wirtschaftlichen System, sondern auch zu einer Rechtsgemeinschaft entwickelt hat, die der Gerichtshof selbst zu den Grundlagen der europäischen Integration zählt.³ Außerdem seien der Rechtsprechungstätigkeit des Gerichtshofs entscheidende Impulse für das Zusammenwachsen Europas zu verdanken.

¹ *Hallstein*, Die echten Probleme der europäischen Integration, S. 9; vgl. auch *Schlochauer*, Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als Integrationsfaktor, in: ders./von Caemmerer, FS-Hallstein, S. 431 ff.

² Vgl. auch *Oppermann/Hiermaier*, Zur Einführung: Das Rechtsschutzsystem des EWG-Vertrags, in: JuS 1980, S. 783.

³ Vgl. EuGH Slg. 1982, 1575 ff. - Rs. 155/79 "AM & S".

Kritiker, insbesondere Politiker und Journalisten aus den Nationalstaaten, nehmen Anstoß an einzelnen Entscheidungen, die ihrer Ansicht nach aufgrund einer starren Dogmatik keine Rücksicht auf die sozialen und ökonomischen Folgen des Urteilsspruches nehmen. Sie üben generelle Urteilsschelte⁴ oder bezichtigen den Gerichtshof unzulässige Rechtsfortbildung zu betreiben⁵ und reden deshalb pointiert von einem "gouvernement des juges".⁶

Gerade hinsichtlich der Entscheidungen zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien, wurde dem Gerichtshof "revolting judicial behavior"⁷ vorgeworfen und der deutsche Bundessozialminister Norbert Blüm kritisierte das Urteil zur Staatshaftung bei nicht fristgerechter Umsetzung von Richtlinien als einen "Pyrrhus-Sieg"⁸ und machte keinen Hehl aus seiner Ablehnung dieser Rechtsprechung.

Dabei scheint es, daß oft nicht nur rationale Überlegungen für diese Haltung eine Rolle spielen, sondern vielmehr eine allgemeine Skepsis hinsichtlich der Vertiefung der europäischen Integration oder sogar eine generelle Ablehnung gegenüber der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union bzw. ihrer ordnungspolitischen Ausrichtung zum Ausdruck kommt. Wer eine betont nationalstaatliche Grundhaltung hat, dem scheint es leicht zu fallen, dem Gerichtshof vorzuwerfen, daß er im Zweifel zugunsten der Gemeinschaft und gegen die Interessen ihrer Mitgliedstaaten entscheidet.

Tatsächlich ist diese Gemeinschaft durch ein Spannungsverhältnis zwischen ihren Organen und den Regierungen der Mitgliedstaaten geprägt. In der praktischen Politik kommt es darum meistens zu einem Kompromiß zwischen der Kommission und dem Ministerrat, der aus den Vertretern der nationalen Regierungen gebildet wird und deshalb die nationalen Interessen vertritt. Nur

⁴ Le Monde v. 27. April 1971, S. 19 f.: "La Cour de Justice de Luxembourg a-t-elle outre passé ses compétences?"

⁵ So z.B. *Hillgruber*, Grenzen der Rechtsfortbildung durch den EuGH, in: v. Danwitz u.a. (Hrsg.), Auf dem Wege zu einer Europäischen Staatlichkeit, S. 31 ff., insbesondere auf S. 46 spricht er von "vertragswidriger Kompetenzzanmaßung" durch den Europäischen Gerichtshof.

⁶ Vgl. den Titel von *Colin*, Le gouvernement des juges dans les Communautés Européennes.

⁷ *Rasmussen*, On Law and Policy in the European Court of Justice, S. 12.

⁸ DER SPIEGEL Nr. 49 v. 30. November 1992, S. 107.

der Europäische Gerichtshof ist diesem Konsensprinzip nicht unterworfen.⁹ Er ist ein rein europäisches, überregionales Organ und hat aufgrund der an ihn herangetragenen Einzelfälle seine Entscheidungen unabhängig, allein nach rechtlichen Gesichtspunkten, zu treffen.

Durch seine Rechtsprechung sind aber nicht nur die Organe der Gemeinschaft, sondern auch die der Mitgliedstaaten betroffen. Das grundsätzliche Gewaltenteilungsproblem zwischen Legislative und Judikative, also pointiert gesprochen, zwischen Rechtsetzung und Richterrecht, tritt hier in stärkerem Maße auf. Zum einen gilt dies im Verhältnis zwischen Gerichtshof und Rat, wenn sekundäres Gemeinschaftsrecht betroffen ist, zum anderen können die Kompetenzen der Organe der Mitgliedstaaten durch seine Judikatur betroffen sein. Eine Rechtsprechung, die der Gemeinschaft Kompetenzen zuwachsen läßt, entzieht diese zugleich den nationalen Gesetzgebern. Deshalb ist der Gerichtshof auch einer größeren Kritik ausgesetzt, als dies nationale Gerichte - auch Verfassungsgerichte - üblicherweise sind.

Ob diese Kritik aus rechtlicher und vor allem integrationspolitischer Sicht berechtigt ist, möchte die vorliegende Arbeit untersuchen. Es stellt sich auch die Frage, inwieweit der Gerichtshof überhaupt in der Lage ist, durch seine Rechtsprechung die europäische Integration zu beeinflussen. Dafür ist es notwendig darzustellen, in welche speziellen Dimensionen des Einigungsprozesses der Gerichtshof steuernd eingreifen kann. Außerdem ist zu untersuchen, ob er sich bei seiner Rechtsprechungstätigkeit noch im Rahmen seiner juristischen Befugnisse und politischen Möglichkeiten hält, da es sich hier um einen normativ-politisch geprägten Bereich handelt und er im Falle der Überschreitung seiner Kompetenzen Schaden an seinem Ansehen nehmen kann. Zudem ist der Frage nachzugehen, welche Anforderungen an ihn in bezug auf eine integrationsfördernde Tätigkeit zu stellen sind.

II. Gang der Darstellung

Die Arbeit untersucht in einem ersten Schritt, ob die Zusammensetzung und die Willensbildung im Europäischen Gerichtshof zumindest formell die Ge-

⁹ So auch *Everling*, Die Bedeutung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften für die Entwicklung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts, in: Der Beitrag des Rechts zum europäischen Einigungsprozeß, S. 118.