

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 103

**Verbindlichkeit der Bundesgrundrechte
bei der Anwendung von Gemeinschaftsrecht
durch deutsche Staatsorgane**

Von

Günter Gorny



Duncker & Humblot · Berlin

GÜ N T E R G O R N Y

**Verbindlichkeit der Bundesgrundrechte
bei der Anwendung von Gemeinschaftsrecht
durch deutsche Staatsorgane**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 103

**Verbindlichkeit der Bundesgrundrechte
bei der Anwendung von Gemeinschaftsrecht
durch deutsche Staatsorgane**

Von

Dr. Günter Gorny



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1969 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1969 bei Alb. Sayffaerth, Berlin 61
Printed in Germany
D 6

Für Helga

Vorwort

Die Abhandlung hat im Frühjahr 1968 der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Münster als Dissertation vorgelegen. Für den Druck wurden Rechtsprechung und Schrifttum bis etwa Anfang August 1968 nachgetragen.

Herr Prof. Dr. *Giesbert Uber* hat die Arbeit angeregt und betreut. Für kritischen Rat und vielfältige Förderung sage ich meinem verehrten Lehrer herzlichen Dank.

Herrn Prof. Dr. *Friedrich Klein* danke ich für wertvolle Hinweise.

Schließlich gilt mein Dank Herrn Ministerialrat a. D. Dr. *Johannes Broermann* für die Aufnahme der Abhandlung in sein Verlagsprogramm.

Leverkusen, im August 1969

Günter Gorny

Inhaltsverzeichnis

<i>I. Gegenstand und Notwendigkeit der Untersuchung</i>	11
<i>II. Bestandsaufnahme der wissenschaftlichen Diskussion über die Zuordnung des Gemeinschaftsrechts zum nationalen Recht im Hinblick auf das Verhältnis zum Grundgesetz, insbesondere zu den Grundrechten</i>	21
1. Systematischer Standort der Grundrechtsfrage im Schrifttum	21
2. Methodenunterschiede im Schrifttum zur Rangfrage	23
3. Unergiebigkeit bzw. Unerheblichkeit des Gemeinschaftsrechts für die Rangfrage	24
a) Völkerrechtliche Auffassung	24
aa) Gemeinsame Grundlagen hinsichtlich des allgemeinen Verhältnisses zum deutschen Recht	24
bb) Verhältnis des Gemeinschaftsrechts zum nationalen Verfassungsrecht, insbesondere zu den Grundrechten	27
cc) Verhältnis speziell des Sekundärrechts zu den Grundrechten	29
b) Gemeinschaftsfreundlicher Pragmatismus	32
c) Spezielle verfassungsrechtliche Rangbestimmung für das Gemeinschaftsrecht	33
d) Bundesstaatsähnliche Integration ohne Vorrangwirkung	37
e) Zusammenfassung	38
4. Erheblichkeit des Gemeinschaftsrechts für die Rangfrage	39
a) Verfahrensrechtliche Lösung	39
b) Bundesstaatsähnliche Integration mit Vorrangwirkung	42
aa) Gemeinsame Grundlagen hinsichtlich des allgemeinen Verhältnisses zum deutschen Recht	42
bb) Dinglicher Verzicht auf Hoheitsrechte	43
cc) Theorie der verfassungskräftigen Selbstbindung	45
dd) Vorrang kraft bundesstaatlicher Analogie	46
ee) Zusammenfassung	47

c)	Lösungen aus dem Gemeinschaftscharakter des Gemeinschaftsrechts	48
aa)	Gemeinsamer Grundgedanke	48
bb)	Ableitung des Vorrangs kraft des Effektivitätsgrundsatzes	48
cc)	Ableitung des Vorrangs aus Art. 189 Abs. II EWGV und dem Prinzip der Funktionsfähigkeit	49
dd)	Ableitung des Vorrangs aus der Selbständigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung	51
ee)	Zusammenfassung	53
5.	Ergebnisse der Bestandsaufnahme	53
III.	<i>Möglichkeiten einer Prävalenz des Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland</i>	55
1.	Begriff und Grundlagen der Prävalenz	55
a)	Der Vorrangsbegriff nach der Lehre von der Rangordnung der Rechtsquellen	56
b)	Rechtstheoretische Grundlagen der Rangordnungslehre und ihre Bedeutung für die Rangfrage	60
2.	Keine Prävalenz kraft Höherrangigkeit	68
a)	Der Vorrang des Bundesrechts im Bundesstaat als Modell für das Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und nationalem Verfassungsrecht	68
b)	Kein allgemeiner Grundsatz: Gemeinschaftsrecht bricht nationales Verfassungsrecht	71
3.	Prävalenz kraft Ermächtigung durch nationales Verfassungsrecht	81
a)	Das Zusammenwirken von Gemeinschaftsrecht und nationalem Verfassungsrecht bei der Kollisionsentscheidung	81
aa)	Methodische Vorbemerkung	81
bb)	Rechtliche Qualifizierung der Gemeinschaftsrechtsordnung	84
cc)	Der Rechtsgrund der innerstaatlichen Verbindlichkeit des Gemeinschaftsrechts	95
b)	Umfang des Geltungsanspruchs des Gemeinschaftsrechts	102
aa)	Die innerstaatliche Verbindlichkeit der verschiedenen Normengruppen des Gemeinschaftsrechts	102
bb)	Der Geltungsanspruch der verschiedenen Normengruppen des Gemeinschaftsrechts gegenüber dem Verfassungsrecht, insbesondere gegenüber den Grundrechten	109

c) Die verfassungsdurchbrechende Wirkung des Gemeinschaftsrechts	114
aa) Die notwendige Verfassungsmäßigkeit des innerstaatlichen Anwendungsbefehls	114
bb) Der Begriff der Verfassungsdurchbrechung	118
cc) Art. 24 Abs. I GG als Ermächtigung zu Verfassungsdurchbrechungen	122
4. Zusammenfassung	131
<i>IV. Deutsche Grundrechte und Gemeinschaftsrecht</i>	<i>135</i>
1. Prävalenz des Gemeinschaftsrechts als Einschränkung der Grundrechtsgeltung	135
2. Wesensgehaltsgarantie als Durchbrechungsschranke gegenüber primärem und sekundärem Gemeinschaftsrecht	138
a) Unverbrüchlichkeit der Grundrechte	138
b) Unanwendbarkeit des Grundsatzes struktureller Kongruenz auf die Gewährleistung des Wesensgehalts	143
c) Zulässigkeit und Grenzen gemeinschaftsrechtlicher Grundrechtseinschränkungen	150
3. Gemeinschaftsrechtliche Zulässigkeit nationaler Verfassungskontrolle	155
4. Mittelbare Verfassungskontrolle durch das Bundesverfassungsgericht	164
<i>V. Zusammenfassung und Ergebnisse</i>	<i>169</i>
<i>Schrifttumsverzeichnis</i>	<i>171</i>
<i>Sachregister</i>	<i>193</i>

Verzeichnis der Abkürzungen

ArchVR	= Archiv des Völkerrechts
AWD	= Außenwirtschaftsdienst des Betriebs-Beraters
BerDGesVöR	= Berichte der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht
BFH	= Bundesfinanzhof
BGG	= Bonner Grundgesetz
DJT	= Deutscher Juristentag
EAG	= Europäische Atomgemeinschaft
EAGV	= Vertrag über die Gründung der EAG (BGBl. 1957 II S. 1014)
EGKS	= Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl
EGKS V	= Vertrag über die Gründung der EGKS (BGBl. 1952 II S. 445)
EuGH	= Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften
EuGHE	= Sammlung der Rechtsprechung des EuGH
EuR	= Europarecht
Europa-Arch.	= Europa-Archiv
EVG	= Europäische Verteidigungsgemeinschaft
EvStL	= Evangelisches Staatslexikon
EWG	= Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	= Vertrag über die Gründung der EWG (BGBl. 1957 II S. 766)
FIDE	= Fédération Internationale pour le Droit Européen
HdbBesatzungsrecht	= Handbuch des Besatzungsrechts
HdbDStR II	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band II
HDSW	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
JIR	= Jahrbuch für internationales Recht
JurJb.	= Juristen-Jahrbuch
JuS	= Juristische Schulung
Komm.	= Kommentar
ÖZöR	= Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
RabelsZ	= Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht
Rs.	= Rechtssache
Staat	= Der Staat
verb. Rs.	= verbundene Rechtssachen
VR	= Verwaltungsrecht
WBVR	= Wörterbuch des Völkerrechts
ZaöRV	= Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZgesHR	= Zeitschrift für das gesamte Handelsrecht und Wirtschaftsrecht (bis 1960: Konkursrecht)

Im übrigen werden die gebräuchlichen Abkürzungen nach „*Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 2. Aufl., Berlin 1968“ benutzt.

I. Gegenstand und Notwendigkeit der Untersuchung

Mit der Gründung der drei Europäischen Gemeinschaften ist das Recht dieser Gemeinschaften als eine besondere Rechtsmasse mit innerstaatlicher Wirkung neben das nationale deutsche Binnenrecht in der Bundesrepublik Deutschland getreten. Außer dem in den Gründungsverträgen enthaltenen primären Gemeinschaftsrecht handelt es sich dabei um das von den Organen der Gemeinschaften gesetzte Sekundärrecht, insbesondere um die Verordnungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft sowie um die allgemeinen Entscheidungen nach dem Montanunionsvertrag¹. Damit ist die Frage gestellt, ob das Recht jener Gemeinschaften innerstaatlich auch dann anwendbar ist, wenn es in Widerspruch zu den Grundrechten des Grundgesetzes steht bzw. wieweit gegebenenfalls das Gemeinschaftsrecht deutsche Grundrechte zulässigerweise einschränken kann. Auf den ersten Blick kommen vor allem zwei Wege in Betracht, auf denen sich ein möglicher Widerspruch zwischen Grundrechten und Gemeinschaftsrecht lösen könnte: entweder eine Bindung der Gemeinschaftsorgane an die nationalen Grundrechte oder die Gewährleistung von Grundrechten durch das Gemeinschaftsrecht selbst.

Nach allgemeiner Meinung und ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften sind die Gemeinschaftsorgane an das nationale Recht der Mitgliedsstaaten als solches jedoch nicht gebunden². Das Gemeinschaftsrecht hat damit einen Grundsatz des allgemeinen Völkerrechts übernommen, wonach Landesrecht für internationale Organe ein bloßes Faktum, „un simple fait“, ist³. Eine Bindung an

¹ Vgl. darüber allgemein *Ipsen*, Schlußvortrag, 45. DJT II L (1964), 1, 17 f.; *Wohlfahrt*, Anfänge, JurJb. 3 (1962/63), 242 ff. Einen Überblick über die Rechtssetzungsformen und -befugnisse der Gemeinschaften gibt *Steiger*, Staatlichkeit (1966), S. 77 ff. mit eingehenden Nachw.

² Vgl. m. Nachw. *Erler*, Grundgesetz, VVDStRL 18 (1960), 33 f.; *Thieme*, Grundgesetz, VVDStRL 18 (1960), 51 f.; *Badura*, Verfassungsstruktur, VVDStRL 23 (1966), 66, 83/84; *Tomuschat*, Vorabentscheidung (1964), S. 108 f.; *Zweigert*, Einfluß, RabelsZ 28 (1964), 622; ferner *EuGH* v. 4. 2. 1959 — Rs. 1/58 — (EuGHE V, 43/63 f.); v. 15. 7. 1960 — Rs. 36/59, 37/59, 38/59, 40/59 — (EuGHE VI, 885/920 f.); v. 27. 2. 1962 — Rs. 10/61 — (EuGHE VIII, 1/21); Generalanwalt *Lagrange*, Schlußanträge in EuGHE I, 156; VI, 940; Generalanwalt *Roemer*, Schlußantrag in EuGHE V, 162 f.

³ Vgl. *Münch*, Abgrenzung, BerDGesVöR 2 (1958), 134; *Zweigert*, Einfluß, RabelsZ 28 (1964), 622. Zur Rechtsprechung des Ständigen Internationalen Gerichtshofs und des Internationalen Gerichtshofs vgl. *Schlochauer*, Verhältnis, ArchVR 11 (1963/64), 12 ff.

nationale Grundrechte kraft nationalen Rechts scheidet damit aus⁴. Eben-
sowenig enthalten die Gemeinschaftsverträge eine generelle Verweisung
oder einen Vorbehalt zugunsten der nationalen Grundrechte⁵, wie er
etwa in Art. 3 § 1 des Vertragsentwurfes über die Gründung der Euro-
päischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) vorgesehen war⁶. Ferner
fehlt es in den Gemeinschaftsverträgen selbst an einer Gewährleistung
von Grundrechten. Lediglich der Gleichheitssatz hat eine Berücksichti-
gung in Gestalt von Diskriminierungsverboten gefunden⁷. Ob etwa aus
den im EWG-Vertrag vorgesehenen Freiheiten des Waren- und Kapital-
verkehrs, der Niederlassung und der Dienstleistungen sowie der Frei-
zügigkeit der Arbeitnehmer ein allgemeines Freiheitsprinzip mit Grund-
rechtscharakter zu entnehmen ist⁸, muß bezweifelt werden. So gestattet
beispielsweise Art. 53 EWGV — der sich nur gegen Ausländerdiskriminie-
rungen im Berufs- und Gewerbebereich richtet, nicht etwa die Berufs- oder
Gewerbefreiheit als solche gewährleistet⁹ — durchaus Koordinierungs-
richtlinien, die zur Herstellung eines einheitlichen Niveaus in der Ge-
meinschaft in einzelnen Mitgliedsstaaten eine Verschärfung der
Niederlassungsbedingungen mit sich bringen¹⁰. Ferner gewährt der EWG-
Vertrag dem Einzelnen insofern weder ein Individualrecht gegen die
Gemeinschaftsorgane¹¹ auf Erlaß einer bestimmten Niederlassungsricht-
linie noch ein solches auf Aufhebung einer vertragswidrigen Richtlinie¹².
Allenfalls handelt es sich hier und in anderen Fällen um Ansätze grund-
rechtsähnlicher Rechte¹³, aber eben nicht um Grundrechte¹⁴.

⁴ Vgl. die Nachweise oben S. 11 N. 2.

⁵ Nicht unbestritten hinsichtlich der Eigentumsgarantie, vgl. die Nachweise
unten S. 137 N. 9 a. E.

⁶ Im Wortlaut wiedergegeben bei *Erler*, Grundgesetz, VVDStRL 18 (1960),
43.

⁷ Vgl. *Erler*, Grundgesetz, VVDStRL 18 (1960), 28 ff.; *Friauf*, Strukturele-
mente, DVBl. 1964, 784; *Meyer-Lindenberg*, Menschenrechte, BerDGesVöR 4
(1961), 110; *Ehle*, EWG-Prozeßrecht, Art. 220/222 EWGV Tz. 7; *D. Küchenhoff*,
Grundrechte, DÖV 1963, 162 N. 18; speziell zu den Diskriminierungsverboten
vgl. *Steindorff*, Der Gleichheitssatz im Wirtschaftsrecht des Gemeinsamen
Marktes, 1965.

⁸ So *v. d. Groeben*, Grundrechte, Festschr. f. Hallstein (1966), S. 234 ff.

⁹ Vgl. *Platz*, Niederlassungsrecht (1966), S. 49 f.; *Nicolaysen*, Niederlassungs-
recht (1965), S. 92, 101; einschränkend *Everling*, Niederlassungsrecht (1963),
S. 57 f.

¹⁰ *Platz*, Niederlassungsrecht (1966), S. 145 f.; *Everling*, Niederlassungsrecht
(1963), S. 58, 64.

¹¹ Der Individualrechtscharakter gegenüber den Mitgliedstaaten kann hier
außer Betracht bleiben. Dazu vgl. *Platz*, Niederlassungsrecht (1966), S. 145 ff.

¹² Vgl. m. Nachw. *Platz*, Niederlassungsrecht (1966), S. 153 ff., 157, 161.

¹³ So m. Nachw. *Fuß*, Rechtsstaatlichkeit, DÖV 1964, 578.

¹⁴ *Steiger*, Staatlichkeit (1966), S. 109 N. 45 a. E.; vgl. auch *H. Wagner*, Be-
schlußrecht (1965), S. 250 f.

Im Schrifttum sind deshalb andere Möglichkeiten erwogen worden, um die Gemeinschaftsorgane kraft Gemeinschaftsrechts grundrechtlich zu binden. Eine verschiedentlich angenommene Bindung an die Europäische Menschenrechtskonvention als Bestandteil des geschriebenen oder ungeschriebenen Gemeinschaftsrechts¹⁵ wird von der anscheinend überwiegenden Meinung abgelehnt, weil weder die Gemeinschaften als solche noch sämtliche Mitgliedsstaaten Partner der Konvention sind¹⁶. Wegen ihrer zahlreichen Gesetzesvorbehalte wird außerdem vereinzelt der Grundrechtswert der Konvention im Vergleich zum Grundgesetz nicht hoch eingeschätzt¹⁷.

Verschiedentlich wird deshalb im wissenschaftlichen Schrifttum ein Grundsatz der verfassungskonformen Auslegung der Gemeinschaftsverträge vertreten¹⁸, wobei die Begründungen, aber auch die Maßstäbe einer solchen Auslegung unterschiedlich sind. Teils wird die Notwendigkeit einer verfassungskonformen Auslegung auf den Vertragswillen der Mitgliedstaaten zurückgeführt¹⁹, teils mit einer Bindung der Gemeinschaften an gemeinsame Rechtsgrundsätze der Mitgliedstaaten gleichgesetzt²⁰ oder aus einer Pflicht der Gemeinschaften zur Loyalität gegenüber den Mitgliedstaaten abgeleitet²¹. Während insofern einige Stimmen die Bindung an einen umfassenden Bestand nationalen Verfassungsrechts, insbesondere an die Verfassung mit den jeweils strengsten Anforderungen, be-

¹⁵ Mit unterschiedlicher Begründung etwa *Meyer-Lindenberg*, Menschenrechte, BerDGesVöR 4 (1961), 112; *v. d. Heydte*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 18 (1960), 83 f.; *Pfeifer*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 18 (1960), 85; *Ermacora*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 18 (1960), 86; *Zweigert*, Einfluß, RabelsZ 28 (1964), 621; *Wengler*, Diskussionsbeitrag, VVDStRL 23 (1966), 112 f.; *v. Meibom*, Beiträge zum Europarecht, NJW 1965, 467; *Ehle*, EWG-Prozeßrecht, Art. 220/222 EWGV Tz. 9; *Möhring*, Rechtsvereinheitlichung, NJW 1965, 2230. — *Menzel*, Diskussionsbeitrag, BerDGesVöR 4 (1961), 126, sieht in der Konvention den „antizipierten Grundrechtskatalog einer europäischen Gemeinschaft“.

¹⁶ Vgl. m. Nachw. *Partsch*, Menschenrechtskonvention, Grundrechte I/1 (1966), S. 300 f.; *Erler*, Grundgesetz, VVDStRL 18 (1960), 31 f., 34; *D. Küchenhoff*, Grundrechte, DÖV 1963, 162 f.; *Badura*, Verfassungsstruktur, VVDStRL 23 (1966), 84. — Frankreich hat die Konvention nicht ratifiziert.

¹⁷ Vgl. *Fuß*, Rechtsstaatlichkeit, DÖV 1964, 578; *Lambach*, Probleme (1964), S. 123 f. Zum innerstaatlichen Rang der Konvention in der Bundesrepublik vgl. m. Nachw. *Friedr. Klein*, Europäische Menschenrechts-Konvention, Festschr. f. Laun (1962), S. 149—177.

¹⁸ *Friauf*, Staatenvertretung (1959), S. 95—100; *ders.*, Notwendigkeit, AöR 85 (1960), 224—235; *H. Wagner* Beschlußrecht (1965), S. 244 ff.; *Zweigert*, Einfluß, RabelsZ 28 (1964), 620 f., 641 f.; *Großfeld*, Entscheidungsrezension, JuS 1966, 353; *Ehle*, Verfassungskontrolle, NJW 1964, 322; *ders.*, EWG-Prozeßrecht, Art. 220/222 EWGV Tz. 11, 12; *Wohlfahrt*, Auskunftsrecht (1964), S. 642; mit Einschränkungen *Bernhardt*, Auslegung (1963), S. 162; Andeutungen in dieser Richtung auch bei *Kaiser*, Differenzierung, ÖZöR 10 (1959/60), 417 N. 15.

¹⁹ So *Friauf*, aaO.

²⁰ So *H. Wagner*, aaO, und wohl auch *Kaiser*, aaO.

²¹ So *Zweigert*, aaO.