

„Juristische Probleme bei der Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht“

Folz, Hans-Ernst

Veröffentlicht in:
Jahrbuch 2000 der Braunschweigischen
Wissenschaftlichen Gesellschaft, S.95-102



J. Cramer Verlag, Braunschweig

HANS-ERNST FOLZ, Hannover*

„Juristische Probleme bei der Umsetzung von EU-Recht in nationales Recht“

Herr Präsident,
meine sehr verehrten Damen und Herren,

zu Beginn dieses Jahres gab es einen europarechtlichen Paukenschlag. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) stellte fest, dass Frauen der Dienst in der deutschen Bundeswehr, und zwar auch der Waffendienst nicht verschlossen bleiben darf¹. Der Europäische Gerichtshof stützte sich dabei auf die Gleichstellungsrichtlinie der Gemeinschaft aus dem Jahre 1976². Die deutsche Verfassung allerdings enthält eine Vorschrift in Artikel 12 a Absatz 4 Satz 2 des Grundgesetzes (GG), die Frauen den Waffendienst verbietet. Eine Richtlinie der Europäischen Gemeinschaft hatte also eine deutsche Verfassungsbestimmung aus der Angel gehoben. Die allgemeine Verblüffung war groß.

Lassen Sie mich einleitend noch eine Bemerkung zum ausgedruckten Titel meines Vortrags machen. Würde ich Ihnen über Probleme bei der Umsetzung des EU-Rechts berichten, wäre ich schon am Ende meines Vortrags. Denn mit dem EU-Recht gibt es relativ wenig Probleme. Die Europäische Union ist nur ein völkerrechtlicher Mantel, ein völkerrechtliches Rahmenwerk für das eigentlich lebendige Wesen, das als Europäische Gemein-

* Vortrag an dem wissenschaftlichen Kolloquium anlässlich der Verleihung der Carl-Friedrich-Gauß-Medaille

¹ EuGH-Urteil vom 11.01.2000, veröffentlicht in: Europäische Grundrechte Zeitschrift (EuGRZ) 2000, Seite 144-157; Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2000, Seite 497-500; Neue Zeitschrift für Arbeitsrecht 2000, Seite 137-138; Neue Zeitung für Verwaltungsrecht 2000, Seite 304.

Literatur zur Entscheidung: ablehnend ARNDT, CLAUS, Frauen und Bundeswehr, Recht und Politik 2000, Seite 29f., SCHOLZ, RUPERT, Nicht durch einen Federstrich des einfachen Gesetzgebers, Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.08.2000, Seite 10, die aber ganz abstrakt argumentieren und sich nicht mit dem Stand der Meinungen auseinandersetzen; (vorwiegend) zustimmend, KOCH, CHRISTIAN, Zugang von Frauen zur Bundeswehr, Deutsches Verwaltungsblatt 2000, Seite 476ff.; LAUBINGER, HANS-WERNER/REPKEWITZ, ULRICH, Freiwilliger Waffendienst von Frauen in der Bundeswehr, Verwaltungsarchiv 2000, Seite 279 ff.; SCHRÖDER, JAN/KÖSTER, CONSTANTIN, Anmerkung in: Juristische Schulung (JuS) 2000, Seite 542ff., STEIN, THORSTEN, EuGH: Frauen, in der Bundeswehr, Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EZW) 2000, Seite 211ff.

² Richtlinie des Rates 76/207/EWG vom 09.02.1976, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 39/9/40 vom 14.02.1976.

schaft mittlerweile auf so sehr viele Daseinsbereiche Einfluss nimmt. Es ist also die Europäische Gemeinschaft, bei der sich die Probleme einstellen. Ich werde über das Recht der Gemeinschaft berichten.

Was heißt nun Umsetzung des Gemeinschaftsrechts? Das Gemeinschaftsrecht ist supranationales Recht, kein zwischenstaatlich internationales Recht und auch kein internes nationales Recht der Mitgliedstaaten. Das Gemeinschaftsrecht tritt auf verschiedene Weise in die Rechts- und Gesellschaftsordnung der Mitgliedsstaaten ein und hat dort Vorrang vor den nationalen Rechten. Dieses Einfließen soll hier Umsetzung genannt werden, um ein vollständiges Bild zu zeichnen. Umsetzung ist also weit zu verstehen. Um das Einfließen des Gemeinschaftsrechts zu erklären, muss man nach den Rechtsquellen und den Rechtsakten des Gemeinschaftsrechts unterscheiden. Der Begriff Rechtsquellen betrifft die Zusammensetzung des Gemeinschaftsrechts, die verschiedenen Entstehungs- und Erscheinungsformen des Gemeinschaftsrechts. Deshalb ist jetzt zu den Rechtsquellen des Gemeinschaftsrechts etwas zu sagen.

Zunächst ist primäres und sekundäres Gemeinschaftsrecht zu unterscheiden. Eine Unterscheidung, die in etwa vergleichbar ist der zwischen Verfassungsrecht und einfachem Gesetzesrecht im nationalen Bereich. Zum primären Recht gehören das Vertragswerk der Gemeinschaft, die Gemeinschaftsgrundrechte und andere wichtige Grundsätze. Beim Vertragsrecht interessiert vor allem der Vertrag über die Europäische Gemeinschaft, kurz EG-Vertrag. Teile des EG-Vertrags gelten unmittelbar im ganzen geographischen Gemeinschaftsraum und damit in den Mitgliedsstaaten. Ein Beispiel sind die Grundregeln des Vertrags über den Freiverkehr, worauf zurückzukommen ist. Der EG-Vertrag legt auch fest, was sekundäres oder abgeleitetes Gemeinschaftsrecht ist. Es ist das von der Gemeinschaft, d. h. von ihren dafür zuständigen Organen erlassene Recht, das von ihnen hervorgebracht wird oder, wie wir auch sagen, das von ihnen gesetzte Recht. Maßgebliche Vorschrift ist Art. 243 des Vertrages, dessen Absatz 1 die verschiedenen sekundären Formen nennt und dessen weitere Absätze diese Formen näher erläutern. Hier anzusprechen sind die sekundären Handlungsformen der Verordnungen und der Richtlinien.

Verordnungen im gemeinschaftsrechtlichen Sinne sind nicht gleichzusetzen mit Verordnungen im nationalen Sinne. Die Verordnungen des Gemeinschaftsrechts sind vielmehr die eigentlichen Gesetze der Gemeinschaft. Sie sind generelle abstrakte Regelungen, d. h. ihre Rechtswirkungen erfassen einen unbestimmten Personenkreis und eine Vielzahl von abstrakt definierten Sachverhalten. Die Verordnung hat allgemeine Geltung unmittelbar in jedem Mitgliedstaat, sie ist in all ihren Teilen verbindlich, verbindlich heißt, sie begründet Rechte und Pflichten für die natürlichen und juristischen Personen, an die sich die Verordnung wendet. Sie gilt also nicht nur gegenüber den Mitgliedsstaaten, sondern – wie wir so schön sagen – gegenüber allen Rechtsadressaten, denen der Wortlaut der Verordnung Rechte einräumt oder Pflichten auferlegt. Die Verordnungen bedürfen keines Anwendungsbefehls in den Mitgliedsstaaten. Sie treten von sich aus dort als geltendes Recht auf. Die nationalen Verwaltungen und Gerichte haben die Verordnungen anzuwenden.

Die **Richtlinien**: auch die Richtlinien sind nicht zu verwechseln mit administrativen Richtlinien im Sinne des deutschen juristischen Sprachgebrauchs, insbesondere mit Verwaltungsrichtlinien. Die Richtlinien sind eine eigenständige Handlungsform und Rechts-

quelle des Gemeinschaftsrechts. Die Richtlinie ist zunächst und ihrer Konzeption nach ein Instrument der Zielvorgabe für die Mitgliedstaaten. D. h. die Gemeinschaft erlässt Zielvorgaben an die Adresse der Mitgliedstaaten, und die Mitgliedsstaaten – so der Grundgedanke der Richtlinie – sollen die Zielvorgabe dann umsetzen, d. h. mit eigenem nationalen Recht umsetzen, wobei den Mitgliedstaaten nach dem EG-Vertrag die Wahl der Mittel frei bleibt. Die Mitgliedstaaten sind aber verpflichtet, die EG-Richtlinie umzusetzen, und aus diesem Grunde enthält eine Richtlinie auch eine Umsetzungsfrist, innerhalb derer der Mitgliedstaat seine Maßnahmen treffen muss.

Nun treten bei der Umsetzung, wie wir sie allgemein definiert haben, Schwierigkeiten auf, und der Überblick über die Rechtsquellen, den wir uns verschafft haben, ermöglicht es, die Schwierigkeiten bei der Umsetzung darzustellen.

Man könnte meinen, dass es jedenfalls beim unmittelbar geltenden primären Recht keine Schwierigkeiten geben könne, wenn – wie vorausgesetzt – primäres Recht unmittelbar, d. h. ohne weiteres im internen Recht eines Mitgliedstaates gilt, müsste es sich dort auch ohne weiteres durchsetzen können. Dem ist aber nicht so, jedenfalls ist es nicht so einfach. Dafür liefert uns Deutschland ein interessantes Beispiel: den Fall der Brasserie du Pêcheur³. Der Fall betrifft den schon erwähnten Freiverkehr, und zwar die Grundfreiheit des Warenverkehrs gem. Artikel 28 EGV.

Worum ging es im Fall der Brasserie du Pêcheur oder zu deutsch Fischer-Brauerei? Diese Brauerei aus Straßburg wollte ihre Erzeugnisse auf der anderen Seite des Rheins, also im benachbarten Deutschland, absetzen und so von der Freiheit des Warenverkehrs Gebrauch machen. Der Export ihrer Erzeugnisse wurde der Brauerei von deutschen Stellen 1981 untersagt, weil die Erzeugnisse dem deutschen Lebensmittelrecht, nämlich dem deutschen Reinheitsgebot für Bier nicht entsprachen. Das Reinheitsgebot für Bier war übrigens an einer seltsamen Stelle geregelt, und zwar im Bier-Steuergesetz. Die Erzeugnisse der Fischer-Brauerei waren also kein Bier, jedenfalls kein Bier im Sinne des deutschen Rechts, und durften deshalb nicht nach Deutschland geliefert werden. Daraufhin verklagte die Brauerei die Bundesrepublik Deutschland auf Schadensersatz wegen Verstoßes gegen die Grundfreiheit des Warenverkehrs, die Brauerei wollte also den ihr entstandenen Schaden ersetzt haben. Der Prozess ging durch alle deutschen Instanzen bis zum Bundesgerichtshof (BGH).

Der Bundesgerichtshof legte dem Europäischen Gerichtshof die Frage vor, ob das Europäische Gemeinschaftsrecht eine Anspruchsgrundlage für einen solchen Schadensersatz enthalte. Der Europäische Gerichtshof antwortete dem deutschen Bundesgerichtshof ausführlich⁴. Der Europäische Gerichtshof bejahte zunächst das Vorhandensein einer Anspruchsgrundlage des Gemeinschaftsrechts für eine solche Haftung Deutschlands. Der Europäische Gerichtshof fügte allerdings hinzu, präzisierete, dass nur bei einem hinreichend qualifizierten Verstoß gegen Gemeinschaftsrecht ein Anspruch gegeben sei. Ein

³ EuGH 1987-3, Seite 1262, 1277 (§§ 9, 10 Biersteuergesetz/Artikel 20 EWG-Vertrag) = Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 1987, Seite 1133ff.; EuGH 1996-3, Seite 1131ff.; Entscheidungen des Bundesgerichtshofes, BGHZ, Band 134, Seite 30-41

⁴ EuGH 1996-3, Seite 1131ff. auf Vorlagebeschluß des BGH vom 28. Januar 1993

hinreichend qualifizierter Verstoß ist nach dem Europäischen Gerichtshof ein offenkundiger und schwerwiegender Verstoß. Damit musste jetzt der Bundesgerichtshof den Prozess endgültig entscheiden, belehrt vom Europäischen Gerichtshof, und es erwies sich, dass der Erfolg der Fischer-Brauerei beim Europäischen Gerichtshof ein Pyrrhussieg war, denn der Bundesgerichtshof wies die Klage ab⁵. Der Bundesgerichtshof begründete sein klagabweisendes Urteil damit, dass der Bundesrepublik kein hinreichend qualifizierter Verstoß vorzuwerfen sei, und zwar stellte der Bundesgerichtshof darauf ab, dass die deutschen Stellen, die das Fischer-Bier nicht nach Deutschland hineingelassen hatten, sich auf die unzulässigen Zusätze in dem elsässischen Bier berufen hatten. Ob das überzeugend ist, mag dahin stehen.

Zumindest bei den Verordnungen, so könnte man wieder meinen, gebe es keine Schwierigkeiten. Wenn diese Gesetze der Gemeinschaft mit ihrem Inkrafttreten unmittelbar und mit dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts überall in den Mitgliedsstaaten gelten, so entfalten sie von sich aus ihre Rechtswirkungen und können dann eigentlich nicht auf Schwierigkeiten treffen. Trotzdem gibt es welche. Immerhin hat schon anfangs es Schwierigkeiten gegeben. Im nationalen Recht bedarf und bedurfte eine Verordnung keines Rechtsanwendungsbefehls oder Umsetzungsaktes, insbesondere keiner Transformation z. B. durch das nationale Parlament. Gleichwohl kam es zu Umsetzungsakten, die als deklaratorisch bezeichnet oder angesehen wurden. So hat z. B. Italien einen solchen Umsetzungsakt zu einer gemeinschaftsrechtlichen Verordnung erlassen, dabei aber auch den Regelungsgehalt der Verordnung, insbesondere hinsichtlich der Fristen, verändert. Man fühlt sich an ein italienisches Sprichwort erinnert. Der Europäische Gerichtshof und die Rechtsentwicklung mussten klarstellen, dass nationale Umsetzungsakte, auch solche nur deklaratorischer Art, nicht zulässig sind, sie sind nicht erforderlich, können jedoch geeignet sein, den Normadressaten gegenüber, d. h. den natürlichen und juristischen Personen gegenüber, an die sie sich wenden, den gemeinschaftsrechtlichen Ursprung und Charakter zu verwischen⁶. Etwas anderes gilt nur, wenn der Wortlaut einer Verordnung innerstaatliche Durchführungsvorsicht vorsieht. Diese dürfen dann aber nicht die Tragweite der Verordnung verändern oder verfälschen. Insbesondere dürfen spezifische Verfahrensregeln oder sonstiges nationales Verwaltungsverfahrensrecht nicht das Ziel und die Wirksamkeit der gemeinschaftsrechtlichen Verordnung behindern oder vereiteln. Auf eine aktuelle Schwierigkeit anderer Art mit einer allgemein vielleicht bekannteren Verordnung, d. h. mit der Bananenmarkt-Ordnung, wird noch zurückzukommen sein.

Das weite Feld der Schwierigkeiten sind die Richtlinien. Auf diesem Feld leisten sich die Mitgliedstaaten, auch und gerade Deutschland, die meisten Verstöße gegen das Gemeinschaftsrecht. Immer wieder kommt es vor, dass die Mitgliedsstaaten die Richtlinie zunächst gar nicht oder mit so erheblichen Verspätungen und dann auch fehlerhaft und unvollständig umsetzen. Ich greife das Beispiel auf, das ich eingangs genannt habe, das der Gleichstellungsrichtlinie. Dieser Richtlinie von 1976 widersprach das Verbot des Art. 12 a

⁵ BGHZ 134, Seite 30-41

⁶ Rechtssache 34/73 „Variola“, EuGH 1973, Seite 981.

Abs. 4 Satz 2 GG, demzufolge Frauen in keinem Fall Dienst mit der Waffe leisten dürfen. Vereinfacht gesagt, hätte Deutschland also schon vor einem Vierteljahrhundert die Vorschrift im Grundgesetz streichen müssen. Entschuldigend kann aber hinzugefügt werden, dass nicht nur der deutsche Verfassungsgesetzgeber, sondern auch die Fachwelt des deutschen Verfassungsrechts den Widerspruch nicht bemerkt haben⁷. Auf die vielfache Säumnis der Mitgliedsstaaten musste der Europäische Gerichtshof reagieren. Er hat es auf verschiedene Weise getan und damit den nachteiligen Folgen der Verstöße entgegengewirkt. Zwei Stichworte sind dazu anzuführen und zu erläutern, respektive zu wiederholen, die unmittelbare Anwendbarkeit oder Direktwirkung der Richtlinien und die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der Mitgliedsstaaten. Der Gerichtshof hat die unmittelbare Wirkung der Richtlinien und die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung auch für Verstöße gegen Richtlinien im Wege der Rechtsfortbildung in einer ständig fortschreitenden Rechtsprechung entwickelt. Beide können heute als europaweit anerkannt gelten. Mit einem kleinen Vorgriff auf meine Schlussbemerkung kann ich berichten, auch in Deutschland werden die Direktwirkung und die Staatshaftung akzeptiert⁸.

Sind die Richtlinien zunächst Zielvorgaben, die der Umsetzung durch die Mitgliedsstaaten bedürfen, so können sie doch eine unmittelbare Wirkung erlangen, die der Wirkung der Verordnung zwar nicht gleich steht, aber doch teilweise ähnlich ist. Nationale Gerichte und Verwaltungsbehörden haben die Richtlinien dann unmittelbar anzuwenden. Allerdings gibt es bestimmte Voraussetzungen nach der Rechtsprechung des EUGH für diese unmittelbare Anwendbarkeit. Erstens muss die Frist der Richtlinie abgelaufen sein, ohne dass die nationalen Stellen umgesetzt haben. Zweitens muss die Bestimmung der Richtlinie unbedingt sein, d. h. die in der Richtlinie vorgesehene Rechtsfolge darf nicht vom Eintritt eines späteren Ereignisses abhängig sein. Drittens muss hinreichend klar und eindeutig sein, dass die Richtlinie eine subjektive Berechtigung des Einzelnen erkennen lässt. Und schließlich viertens muss der subjektiven Berechtigung des Einzelnen eine Verpflichtung des Staates zur Erfüllung der Richtlinie entsprechen. Sind diese Voraussetzungen gegeben,

7 Umstritten war und ist in der deutschen staatsrechtlichen Diskussion, ob der Regelungsgehalt des Art. 12a Abs. 4 Satz 2 GG den Waffendienst von Frauen ausnahmslos verbietet – so die herrschende Meinung und das Bundesverwaltungsgericht – oder nur die Inpflichtnahme der Frauen für den Waffendienst ausschließt, den freiwilligen Waffendienst der Frauen mithin nicht untersagt – so eine Mindermeinung –; vgl. die Zusammenfassung bei SCHOLZ, wie zuvor, und SCHRÖDER/KÖSTER, wie zuvor, Seite 543. Umstritten ist jetzt, ob wegen des EuGH-Urteils Art.12a Abs. 4 Satz 2 GG im Wege der Verfassungsänderung modifiziert werden müsse (so SCHOLZ, wie zuvor), ob eine einfachgesetzliche Reaktion des deutschen Gesetzgebers genüge (dagegen SCHOLZ) oder ob eine europarechts- und richtlinienkonforme Auslegung der grundgesetzlichen Bestimmung ausreiche (so KOCH, wie zuvor, Seite 447 und LAUBINGER/REPKEWITZ, wie zuvor, Seite 321ff.).

8 FOLZ, HANS-ERNST, Die Staatshaftung bei deutschen Verstößen gegen das Europäische Gemeinschaftsrecht, Liber Amicorum Professor Seidl-Hohenveldern, Den Haag, London, Boston 1998, Seite 175ff., Vgl. auch HIDIEN, Die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung der EU-Mitgliedstaaten, Baden-Baden 1999, durchgehend und die Nachweise dort zur schon fast unübersehbaren Literatur.

wird eine Richtlinie also unmittelbar anwendbar oder – wie wir auch sagen – erhält sie Direktwirkung. Entsteht durch den Verstoß gegen eine Richtlinie, durch deren Nichtumsetzung einzelnen Personen ein Schaden, so kommt die gemeinschaftsrechtliche Staatshaftung in Betracht. Die Haftung trifft den Staat, der nicht umgesetzt hat. Dabei müssen die Voraussetzungen der Direktwirkung erfüllt sein.

Auftakt war der Fall Francovich. In Deutschland vielleicht besser bekannt ist der für Deutschland teuer gewordene Konkursfall der Billig-Reiseveranstalter, der die Pauschalreisen-Richtlinie betraf. Doch Francovich war der Auftakt. Im Falle Francovich ging es um die Insolvenzrichtlinie, das ist die Richtlinie, die dafür sorgen soll, dass bei Konkursen oder anderen Insolvenzen Arbeitnehmer eines in die Insolvenz gefallenen Unternehmens noch den ihnen ausstehenden Lohn erhalten. Italien hatte diese Richtlinie nicht umgesetzt. Eine italienische Arbeitnehmerin namens Francovich hat dagegen geklagt, und der Europäische Gerichtshof hat dann an diesem Fall die Staatshaftung der Mitgliedsstaaten für Verstöße gegen Richtlinien entwickelt.

Worauf stützt der Gerichtshof die unmittelbare Anwendbarkeit und die Staatshaftung? Es sind vor allem zwei Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, die der Gerichtshof zugrunde legt, erstens der ihm auch sonst besonders wichtige Grundsatz der vollen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts, der den Schutz der Rechte Einzelner einschließt, sowie zweitens der Grundsatz der Gemeinschaftstreue. Der letzt genannte Grundsatz ist in Art. 10 des EG-Vertrages enthalten, der die Mitgliedsstaaten zur Erfüllung aller Verpflichtungen in der Gemeinschaft aufruft.

Schwierigkeiten kann indes nicht nur Fehlverhalten, sondern auch die umzusetzende Materie bereiten. Dies kann das Kommunalwahlrecht für Unionsbürger veranschaulichen. Das Hauptproblem in Deutschland für die Umsetzung des Kommunalwahlrechts der Unionsbürger war ein gesetzgebungsorganisatorisches Problem, nämlich: es mussten 17 deutsche Gesetzgeber tätig werden, um dieses Kommunalwahlrecht für Unionsbürger umzusetzen. Den Anfang machte der deutsche Verfassungsgesetzgeber des Bundes. Er hat schon im Jahre 1992 die Änderungen des Grundgesetzes beschlossen, die in Deutschland zur Ratifizierung des Vertrages von Maastricht erforderlich geworden waren. Zu diesen gehörte auch die Umsetzung des Kommunalwahlrechts der Unionsbürger, die durch die Einfügung eines neuen Satzes 3 in den Art. 28 Abs. 1 des Grundgesetzes eingeleitet wurde. In diesem Satz ist bestimmt, dass bei Wahlen in Kreisen und Gemeinden auch Personen mit der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedsstaats der Europäischen Gemeinschaft nach Maßgabe von Recht der Europäischen Gemeinschaft wahlberechtigt und wählbar sind. Die neue Vorschrift des Grundgesetzes verweist auf die diesbezügliche Rechtsnorm des Art. 19 Abs. 1 des EG-Vertrages, wodurch Unionsbürgern allgemein das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen zugesprochen wird. Hierzu erging 1994 eine Richtlinie. Sie definiert, welche Wahlen damit gemeint sind. Es sind diejenigen allgemeinen und unmittelbaren Wahlen, die darauf abzielen, die Mitglieder der Vertretungskörperschaften und ggf. den Leiter und die Mitglieder des Exekutiv-Organs einer lokalen Gebietskörperschaft der Grundstufe zu bestimmen. Die Richtlinie enthält außerdem eine ganze Reihe von Einzelheiten, auf die ich jetzt aus Zeitgründen nicht mehr eingehen kann. An Problemen in Deutschland neben der Tatsache, dass eben 17 Gesetzgeber tätig wurden, ist vor allen

Dingen noch zu erwähnen das Problem der kommunalen Bürgerbefragungen und Bürgerbegehren, also Formen unmittelbarer Partizipation an der politischen Willensbildung der Gemeinde. In einer ganzen Reihe von Bundesländern sind solche lokalen Plebiszite vorgesehen, und es stellte sich nun die Frage, sollen die EG-Bürger auch daran teilnehmen dürfen oder nicht. Die Bundesländer haben sich unterschiedlich entschieden. Die meisten Bundesländer, die eine Bürgerbeteiligung dieser Art vorsehen, haben die EG-Ausländer daran beteiligt, und zwar führend war in soweit Baden-Württemberg. Zwei Bundesländer allerdings, nämlich Bayern und Sachsen haben es abgelehnt, die EG-Ausländer an den Bürgerbefragungen und Bürgerbescheiden zu beteiligen, mit der Begründung, das sei durch Gemeinschaftsrecht nicht vorgegeben. Die Begründung ist richtig, aber die anderen Bundesländer sind halt etwas großzügiger. Ein zweites Problem, das eine ebenfalls große Rolle gespielt hat, war die Umsetzung in den Stadtstaaten, die keine kommunale Ebene im eigentlichen Sinne haben. Da haben sich Berlin und Hamburg dafür entschieden, die EG-Ausländer nur an den Bezirkswahlen teilnehmen zu lassen.

Ich komme zum Schluss. Sie haben sich vielleicht schon gefragt: was sagt denn das deutsche Bundesverfassungsgericht (BVerfG) zu alldem? Das deutsche Bundesverfassungsgericht hat den Rechtsentwicklungen, über die ich berichtet habe, seine Zustimmung gegeben. Die Akzeptanz ist zwar bisher verhalten und mit Vorbehalten versehen, immerhin aber ist eine grundsätzliche Zustimmung festzustellen. Ich kehre nochmals zum Ausgangspunkt, d. h. zur Gleichstellungsrichtlinie von 1976 zurück. In einer Entscheidung dazu und zum früheren deutschen Nachtarbeitsverbot für Frauen führt das Bundesverfassungsgericht aus: „Rechtsakten des Gemeinschaftsrechts kommt für den Fall des Widerspruchs zum innerstaatlichen Gesetzesrecht auch vor deutschen Gerichten der Anwendungsvorrang zu.“⁹ Dieser Anwendungsvorrang gegenüber späterem und früherem nationalem Gesetzesrecht beruht auf einer ungeschriebenen Norm des primären Gemeinschaftsrechts. Das Bundesverfassungsgericht erwartet außerdem von den Verwaltungen und insbesondere von den deutschen Gerichten, dass sie die Rechtsentwicklung des europäischen Gemeinschaftsrechtes verfolgen und berücksichtigen, d. h. in konkreten Fällen auch anwenden. Für sich selbst aber hat das Bundesverfassungsgericht zwei Vorbehalte gemacht. Erstens den Vorbehalt, dass es in geeigneten Fällen die Kompetenzgemäßheit von Rechtsakten der Europäischen Gemeinschaft überprüfen will, d. h. es will gegebenenfalls der Europäischen Gemeinschaft für einen bestimmten Rechtsakt, den sie erlassen hat, die Kompetenz bestreiten¹⁰. Und zweitens hat das Bundesverfassungsgericht den Vorbehalt gemacht, dass es auch die Vereinbarkeit von Rechtsakten der Gemeinschaft, also von sekundärem Gemeinschaftsrecht, mit den deutschen Grundrechten überprüfen will, jeden-

9 Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (Amtliche Sammlung), Band 85, Seite 191, 204.

10 Übersichtlich dargestellt mit weiterem Nachweis bei FOLZ, HANS-PETER, Kompetenzüberschreitende Akte von Organen der Europäischen Union – Die Sicht des deutschen Verfassungsrechts, in: Simma, Bruno/Schulte, Constanze (Hrsg.), Völker- und Europarecht in der aktuellen Diskussion, Wien, 1999, Seite 19ff.

falls wenn die Gemeinschaftsgrundrechte nicht ausreichen, um deutsche Grundrechtsträger zu schützen¹¹.

Und jetzt kann ich Ihnen noch ein Bananen-Dessert servieren. Wir erwarten nämlich eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Bananen-Marktordnung. Die Bananen-Marktordnung ist eine komplexe Regelung, die insbesondere die Einfuhr von Bananen in den Raum der Gemeinschaft, in den Binnenmarkt regelt. Regelt heißt dabei, dass sie möglichst die Einfuhr drosselt, einschränkt. Diese Praxis der restriktiven Handhabung von Einfuhren aus Mittelamerika hat dazu geführt, dass insbesondere in Deutschland Importeure in wirtschaftliche Schwierigkeiten gekommen sind. Es wird behauptet, dass diese Schwierigkeiten existenzieller Art seien für die betreffenden Betriebe. Und wenn, wie zu erwarten steht, das Bundesverfassungsgericht in diesem Jahr über den Fall mit der Bananen-Ordnung entscheidet, wird es sich auch entscheiden müssen, ob es die Bananen-Marktordnung an deutschen Grundrechten, insbesondere am Grundrecht der Berufsfreiheit und an der Eigentumsgarantie überprüft. Wenn das Bundesverfassungsgericht in die Sache einsteigt, dann wird es damit unter Umständen einen offenen Konflikt mit der Europäischen Gemeinschaft und dem Europäischen Gerichtshof heraufbeschwören.

Ich danke Ihnen.

Nachbemerkung

Inzwischen hat das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidung erlassen¹². Es hat den Konflikt mit der Europäischen Gemeinschaft und dem Europäischen Gerichtshof vermieden. Seine bemerkenswert straffe Entscheidung erklärt kurz und bündig die Vorlage der Bananenmarktordnung durch das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main im Normenkontrollverfahren gemäß Art. 100 GG für unzulässig. Verfassungsbeschwerden und Vorlagen von Gerichten sind, so das Bundesverfassungsgericht, von vornherein unzulässig, wenn ihre Begründung nicht darlegt, dass die europäische Rechtsentwicklung unter den erforderlichen Grundrechtsstandard abgesunken ist¹³. Der wichtigste Satz des bundesverfassungsgerichtlichen Beschlusses zur Bananenmarktordnung lautet: „Hieran fehlt es.“¹⁴

Mit dieser Entscheidung bekräftigt das Bundesverfassungsgericht zugleich seine Akzeptanz des Einfließens europäischen Gemeinschaftsrechts in die deutsche Rechtsordnung sowie dessen Vorrang vor dem deutschen Recht.

11 Dazu neuestens die in den folgenden Fußnoten zitierte Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts.

12 BVerfG in Europäische Grundrechte Zeitschrift (EUGRZ) 2000, Seiten 328-333; BVerfG, 2 BvL 1/97 vom 7.6.2000, Absatz-Nr. (1-69), <http://www.bverfg.de/cgi-bin/link.pl?entscheidungen>.

13 Bundesverfassungsgericht, wie zuvor, Leitsatz 1 und Randnummer 56ff., 62.

14 Bundesverfassungsgericht, wie zuvor, Randnummer 63.