

---

# Der Beitrag der allgemeinen Rechtsgrundsätze zur Europäischen Integration – Rückblick und Ausblick

Helmut Lecheler\*

## Inhalt

I.	Rückblick	338
1.	Die Anfänge	338
2.	Gemeinschaftsrechtsspezifische allgemeine Rechtsgrundsätze	340
3.	Insbesondere: die Grundrechts-Rechtsprechung	341
II.	Eine grundsätzliche Zwischenüberlegung	343
III.	Bedeutungsverlust der allgemeinen Rechtsgrundsätze durch Aufnahme in das geschriebene Gemeinschaftsrecht?	345
IV.	Zur künftigen Rolle allgemeiner Rechtsgrundsätze im Gemeinschaftsrecht	346
1.	Quelle neuen Rechts?	346
2.	Allgemeine Rechtsgrundsätze als Auslegungsmaßstäbe	347
3.	Allgemeine Rechtsgrundsätze zur Lückenfüllung	348
4.	Die Bedeutung der allgemeinen Rechtsgrundsätze beim Ausbau der Gemeinschaftsrechtsordnung	348
a)	Das Beispiel der Transparenz im Gemeinschaftsrecht	349
b)	Der Zugang der Verbraucher zum Recht	350
5.	Grenzen an der Autonomie der Mitgliedstaaten?	351

---

\* Prof. Dr. Helmut Lecheler, Institut für Staatslehre, Staats- und Verwaltungsrecht, Institut für Völkerrecht, Europarecht und ausländisches öffentliches Recht sowie Institut für Energierecht Berlin e.V., Freie Universität Berlin. Der Beitrag geht zurück auf einen Vortrag, den der Verfasser am 17. Juni 2003 am Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Sektion Rechtswissenschaft, gehalten hat. Der Vortragsstil wurde beibehalten.

Der Beitrag, den die Allgemeinen Rechtsgrundsätze zur Entwicklung der Gemeinschaft als Rechtsgemeinschaft geleistet haben, ist spektakulär. Sicher steht dabei in der Öffentlichkeit, aber auch im Fachschrifttum die Entwicklung von Grundrechten der Gemeinschaftsbürger aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen ganz im Vordergrund. Die Überführung dieser Grundrechte in eine geschriebene Grundrechtscharta und ihre bevorstehende Aufnahme in die Unionsverfassung gibt Anlass zu der Überlegung, welche Rolle die allgemeinen Rechtsgrundsätze denn künftig spielen werden. Manch einer mag sich die Frage stellen, ob diese Rechtsquelle in absehbarer Zeit nicht versiegen könnte. Daher möchte ich im Folgenden die Rolle der allgemeinen Rechtsgrundsätze bei der weiteren Entwicklung des Gemeinschaftsrechts näher betrachten.

Zuvor soll jedoch ein kurzer Rückblick (unten I.) in drei Schritten stehen (1. Die Anfänge; 2. Gemeinschaftsrechtsspezifische allgemeine Rechtsgrundsätze; 3. Die Grundrechtsrechtsprechung). Nach einer Zwischenüberlegung (unten II.) gehe ich dann zu der Frage über, inwieweit die Aufnahme bisheriger allgemeiner Rechtsgrundsätze in die geschriebenen Vertragstexte den Rückgriff auf diese Grundsätze künftig weniger wichtig sein lässt. Abschließend wende ich mich der Frage zu, auf der heute der Schwerpunkt liegen sollte, welche Rolle denn den allgemeinen Rechtsgrundsätzen künftig beim Weiterbau der Gemeinschaftsrechtsordnung zukommt (unten IV.).

## I. Rückblick

Doch zuvor ein kurzer Blick zurück – wie bereits angedeutet – in drei Schritten.

### 1. Die Anfänge

Von den Anfängen der Gemeinschaft an war klar, dass die Gemeinschaftsverträge auf ihrem Weg zu der intendierten Gemeinschaftsrechtsordnung ein wirksames Instrument der Lückenfüllung brauchten. Schon früh hat *Walter Hallstein*, der Autor des Buches vom „unvollendeten Bundesstaat“<sup>1</sup> darauf verwiesen, es bestehe kein Zweifel daran, „dass sich auch in der Rechtsprechung dieser Cour [...] ein gewisser Satz an gemeinsamen Regeln, ein Fundus an gemeinsamen Rechtsüberzeugungen [...] entwickeln wird, der die Europäische Integration weiter vorwärts treibt – eine juristische, rechtshistorische Dynamik wird hier sichtbar“.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> *Hallstein*, Der unvollendete Bundesstaat: europäische Erkenntnisse und Erfahrungen, Düsseldorf, 1969.

<sup>2</sup> Diskussionsbeitrag in: Probleme des Schuman-Planes. Eine Diskussion zwischen Prof. Dr. Walter Hallstein, Prof. Dr. Andres Predöhl und Prof. Dr. Fritz Baade, Kiel 1991, 1.

Einen – wenn auch schwachen – Ansatzpunkt bot Art. 215 II (jetzt Art. 188 II) EWGV, der für den Umfang eines Schadenersatzes im Bereich der außervertraglichen Haftung der Gemeinschaft auf die „allgemeinen Rechtgrundsätze“ verweist, „die den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten gemeinsam sind“<sup>3</sup>.

Allgemeine Rechtsgrundsätze sind Sätze von allgemeiner und grundsätzlicher Bedeutung, die als Rechtsgrundsätze aber Rechtssatzcharakter haben, also sowohl Behörden als auch Gerichte binden (z.B. der Grundsatz von Treu und Glauben, das allgemeine Diskriminierungsverbot, das Willkürverbot, das Gebot der Gemeinschaftstreue usw.). Schwierig ist die Abgrenzung von bloßen Grundsätzen, ohne unmittelbaren Rechtscharakter, wie sie z.B. in Art. 51 I 2 der Grundrechtscharta (Art. II-52 V des Verfassungsentwurfs des Konvents) ausdrücklich von den Grundrechten abgehoben werden.

Die Bestimmung des früheren Art. 188 II EWGV nahm der Gerichtshof alsbald zum Ausgangspunkt, um in der Rechtssache *Algera*<sup>4</sup> unter Zuhilfenahme der allgemeinen Rechtsgrundsätze des Rechtsstaatsprinzips, der Legalität und der Rechtsicherheit bzw. des Vertrauenschutzes die Probleme erstmals zu lösen, die mit der Rückabwicklung eines Verwaltungsaktes verbunden sind. Dabei konnte er sich auf Art. 164 (jetzt Art. 220 EG) EWGV berufen, der es dem Gerichtshof auferlegt, bei der Anwendung des Vertrages die Wahrung „des Rechts“ zu gewährleisten.<sup>5</sup> Dieser Auftrag weist klar über den Text der Verträge hinaus. Daraus leiteten die Richter ausdrücklich ein Verbot der Rechtsverweigerung ab unter dem Hinweis, der Vertrag enthalte entsprechende Regelungen nicht.

Diese Rechtsprechung zum Widerruf und zur Rücknahme von Verwaltungsakten hat das Gericht dann kontinuierlich ausgebaut<sup>6</sup> und den alten Widerstreit zwischen diesen divergierenden allgemeinen Rechtsgrundsätzen jeweils fallangemessen aufgelöst.

---

<sup>3</sup> Vgl. dazu *Lecheler*, Der Europäische Gerichtshof und die allgemeinen Rechtsgrundsätze, Berlin 1971; *Papadopoulou*, Principes généraux du droit et droit communautaire, existence et concrétisation, Bruxelles 1996; *Jacoby*, Allgemeine Rechtsgrundsätze – Begriffsentwicklung und Funktion in der Europäischen Rechtsgeschichte, Berlin 1997; *Schilling*, Bestand und allgemeine Lehren der bürgerschützenden allgemeinen Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts, EuGRZ 2000, S. 3 ff.

<sup>4</sup> EuGH, verb. Rs. 7-56 u. 3-57 bis 7-57 Rs. 3/57, Slg. 1957, 83, 91 ff. (*Algera u.a./Gemeinsame Versammlung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl*).

<sup>5</sup> Vgl. *Schmidt*, Die vorpositive Bedeutung des Begriffs Recht in Art. 164 EGV, 136 EAGV und 31 EGKSV, RabelsZ 60 (1996), S. 616 ff.

<sup>6</sup> Vgl. die Nachw. bei *Lübbig*, Die Aufhebung (Rücknahme und Widerruf) von Verwaltungsakten der Gemeinschaftsorgane, EuZW 2003, S. 233 ff.; *H. Müller*, Die Aufhebung von Verwaltungsakten unter dem Einfluss des Europarechts, Berlin 2000, S. 135 ff.; *Gornig/Trüe*, Die Rechtsprechung des EuGH und des EuG zum europäischen Verwaltungsrecht – Teil 3, JZ 2000, S. 501, 503 f.

## 2. Gemeinschaftsrechtsspezifische allgemeine Rechtsgrundsätze

Weitere, aus der Integrationsgeschichte nicht wegdenkbare Erfolgsbeispiele bot die Durchsetzung der gemeinschaftsrechtsspezifischen Grundsätze:

Ich nenne zunächst den Grundsatz der Eigenständigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung mit der Konsequenz, dass die Gemeinschaftsorgane in der Regel weder verpflichtet noch auch berechtigt sind, nationale Grundsätze anzuwenden. Die Anwendung geschriebenen nationalen Rechts ließ der EuGH nur zu, soweit die Verträge darauf verweisen oder eine Lücke anders nicht sinnvoll geschlossen werden kann.<sup>7</sup>

Der Grundsatz der Eigenständigkeit hat die weitere Konsequenz, dass die neue Gemeinschaftsgewalt von der Staatsgewalt der Mitgliedstaaten selbständig und unabhängig ist. Ungeachtet der historischen Entstehung aus einem Übertragungsakt der Mitgliedstaaten nimmt das Gemeinschaftsrecht also kraft eigener Hoheit seine selbständige Entwicklung.<sup>8</sup>

Im Falle tiefgreifender Schwierigkeiten in einem Mitgliedstaat ist demnach die Gemeinschaft allein dazu berufen, „zwischen den besonderen Interessen dieses Staates und den allgemeinen Interessen der Gemeinschaft einen schiedsrichterlichen Ausgleich herbeizuführen und nach den geeigneten Maßnahmen zu suchen“.<sup>9</sup>

Ich nenne weiterhin die Rechtsgrundsätze der unmittelbaren Geltung und des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts vor jeglichem nationalen Recht. Während der Grundsatz der unmittelbaren Geltung in Art. 249 II EGV (vormals 189 II) für die Verordnung unmittelbar im Vertragstext geregelt ist, musste der Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts von vornherein rechtslogisch aus der Notwendigkeit der allgemeinen Geltung des Gemeinschaftsrechts in allen Mitgliedstaaten abgeleitet werden.

Die Ausweitung der unmittelbaren Geltung auf dafür geeignete Bestimmungen des Primärrechts sowie ausnahmsweise und unter bestimmten Voraussetzungen auch auf Richtlinienbestimmungen<sup>10</sup> hat den Bürgern zu Anspruchsgrundlagen verholfen, die sie ohne Anwendung dieses Grundsatzes nicht gehabt hätten.

---

<sup>7</sup> Während die Generalanwälte diese Zurückhaltung nicht teilen vgl. GA *Roemer* in Rs. 32/67, Slg. 1968, 80 f. (*van Leeuwen*); Rs. 16/67, Slg. 1968, 459 f. (*Labeyrie/Kommission*); Rs. 35/67, Slg. 1968, 520 f. (*van Eick/Kommission*); Rs. 6/68, Slg. 1968, 626 f. (*Zuckerfabrik Watenstedt/Rat*); Rs. 26/68, Slg. 1969, 158 (*Fux/Kommission*); GA *Gand* in Rs. 12/68, Slg. 1969, 122 (*X/Kontrollausschuss*); Rs. 20/68, Slg. 1969, 251 (*Pasetti-Bombardella/Kommission*).

<sup>8</sup> Vgl. EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1269 f. (*Flaminio Costa/ENEL*); Rs. 17/67, Slg. 1967, 607 f. (*Neumann*); Rs. 74/69, Slg. 1970, 459 (*Waren-Import-Gesellschaft Krohn*).

<sup>9</sup> EuGH, verb. Rs. 2 u. 3/60, Slg. 1961, 309 (*Niederrheinische Bergwerks-AG u. a./Hohe Behörde*).

<sup>10</sup> Vgl. die Nachw. bei *Lecheler*, Einführung in das Europarecht, 2. Aufl., München 2003, S. 131 f.

Von dem Ausgangspunkt, dass sich das Gemeinschaftsrecht im Konfliktfall stets und uneingeschränkt durchsetzen müsse<sup>11</sup> hat sich die neuere Rechtsprechung des EuGH allerdings entfernt<sup>12</sup>. Gegenüber Instituten des nationalen Verwaltungsverfahrens – (Bestandskraft) und des Verwaltungsprozessrechts (Klagefristen und einstweiliger Rechtsschutz) setzt sich das Gemeinschaftsrecht nur insoweit durch als diese nationalen Verfahrensvorschriften den Erfordernissen der Wahrung der Mindesteffektivität des Gemeinschaftsrechts und des Diskriminierungsverbots nicht gerecht werden.<sup>13</sup> Sofern diese Anforderungen gewahrt sind, erkennt die Rechtsprechung die verfahrensrechtliche Autonomie der Mitgliedstaaten an, so lange das Gemeinschaftsrecht selbst keine spezifischen Regeln für den Vollzug des Gemeinschaftsrechts normiert hat.

Das Gebot der Mindesteffektivität verlangt nicht nur, dass das Gemeinschaftsrecht in Geltung steht, sondern zugleich, dass dem Einzelnen eine effektive Möglichkeit zur Verfügung stehen muss, um die ihm vom Gemeinschaftsrecht eingeräumten Rechte gerichtlich geltend machen zu können.<sup>14</sup>

Ergänzt wird der Grundsatz der Mindesteffektivität des Gemeinschaftsrechts durch das Diskriminierungsverbot: Zwar erfolgen die Durchsetzung und der Vollzug des Gemeinschaftsrechts durch die nationalen Behörden und Gerichte nach den Regeln des nationalen Verfahrensrechts (Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten), sofern keine speziellen gemeinschaftsrechtlichen Regelungen bestehen. Behörden und Gerichte sind dabei aber an Art. 10 (Art. 5 a.F.) EGV, an den Grundsatz der Mitwirkungspflicht gebunden. Das nationale Recht darf die Bedingungen für die Durchsetzung von Rechten aus dem Gemeinschaftsrecht auch nicht ungünstiger ausgestalten als für innerstaatliches Recht (Diskriminierungsverbot). Beispiel: kürzere Verjährungsfristen für Ansprüche aus dem Gemeinschaftsrecht als für solche aus dem nationalen Recht.

### 3. Insbesondere: die Grundrechts-Rechtsprechung

Das spektakulärste Beispiel für die Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze ist wohl die Entfaltung der Gemeinschaftsgrundrechte. Sie ist eine wahre Erfolgs-

---

<sup>11</sup> EuGH, Rs. 106/77, Slg. 1978, 629, Rdnr. 14/16 (*Simmenthal II*).

<sup>12</sup> Besonders deutlich EuGH, Rs. C-188/95, Slg. 1997, I-6783 (*Fantask*); zu dieser Entscheidung *Gundel*, Keine Durchbrechung nationaler Verfahrensfristen zugunsten von Rechten aus nicht umgesetzten EG-Richtlinien, NVwZ 1998, S. 910 ff.

<sup>13</sup> Vgl. *Lecheler*, (Fn. 10), S. 55; in einer neueren Entscheidung (EuGH, C-224/97, Slg. 1999, I-2517, Rdnr. 24 ff. (*Ciola*) = EuZW 1999, S. 405 m. Anm. *Schilling* = EuR 1999, 776 m. Anm. *Gundel*) hat der EuGH allerdings in Übereinstimmung mit GA *Misch* pauschal auf die Grundsätze der „Simmenthal“-Entscheidung zurückgegriffen.

Vgl. so im Übrigen auch die Schlussanträge des GA *Léger* in der Rs. C-453/00, Nrn. 28, 44-46 und 58, 66 (*Kühne & Heitz*), noch nicht in aml. Slg. im Internet unter <http://europa.eu.int/> abrufbar.

<sup>14</sup> EuGH, Rs. 222/84, Slg. 1986, 1651, Rdnr. 18 (*Johnston*).

story<sup>15</sup>, auch wenn in Deutschland immer wieder kritische Stimmen geäußert werden.<sup>16</sup> Am Anfang der einschlägigen Rechtsprechung stehen die Freiheitsrechte, beginnend mit dem Schutz der Menschenwürde<sup>17</sup>, der Vereinigungsfreiheit<sup>18</sup>, der Religionsfreiheit<sup>19</sup>, dem Recht auf Unverletzlichkeit der Wohnung<sup>20</sup> sowie des Briefverkehrs<sup>21</sup>. Aus diesen beiden letzteren hat der Gerichtshof weiterhin ein allgemeines Persönlichkeitsrecht (d.h. die Achtung des Privatlebens, des Arztgeheimnisses, der Familiengemeinschaft, den Schutz der personenbezogenen Informationen) abgeleitet.<sup>22</sup> Es folgen die Meinungs- und Informationsfreiheit<sup>23</sup>, die Berufsfreiheit<sup>24</sup> und die Eigentumsfreiheit<sup>25</sup>. Schließlich hat der EuGH auch den allgemeinen Gesetzesvorbehalt für Grundrechtseingriffe statuiert,<sup>26</sup> der funktional der allgemeinen Handlungsfreiheit des Art. 2 I GG entspricht.

---

<sup>15</sup> Kingreen, Die Gemeinschaftsgrundrechte, JuS 2000, S. 857 ff.; Ehlers, Die Grundrechte des europäischen Gemeinschaftsrechts, Jura 2002, S. 468 ff.; zu Divergenzen im Grundrechtsschutz zwischen EuGH und EGMR vgl. Philippi, ZEuS 2000, S. 97 ff.

<sup>16</sup> Vgl. Storr, Zur Bonität des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Union, Der Staat, 36 (1997), S. 547 ff.; Caspar, Nationale Grundrechtsgarantien und sekundäres Gemeinschaftsrecht, DÖV 2000, S. 349/356; Kischel, Die Kontrolle der Verhältnismäßigkeit durch den europäischen Gerichtshof, EuR 2000, S. 380 ff.

<sup>17</sup> EuGH, Rs. 29/69, Slg. 1969, 419, 424 (*Stauder*); Rs. 4/73, Slg. 1974, 491, Rdnr. 12 ff. (*Nold/Kommision*); Rs. C-377/98, Slg. 2001, I-7079 (*Niederlande/Parlament und Rat*).

<sup>18</sup> EuGH, Rs. 175/73, Slg. 1974, 917, Rdnr. 14 (*Gewerkschaftsbund/Rat*).

<sup>19</sup> EuGH, Rs. 130/75, Slg. 1976, 1589 (*Prais*); Bausback, Religions- und Weltanschauungsfreiheit als Gemeinschaftsgrundrecht, EuR 2000, S. 261.

<sup>20</sup> EuGH, verb. Rs. 46/87 u. 227/88, Slg. 1989, 2859 (*Hoechst/Kommission*).

<sup>21</sup> EuGH, ibid. (*Hoechst*) m. Anm. *Ress/Ukrow*, Neue Aspekte des Grundrechtsschutzes in der Europäischen Gemeinschaft – Anmerkungen zum Hoechst-Urteil des EuGH, EuZW 1990, S. 499.

<sup>22</sup> Vgl. EuGH, Rs. 136/79, Slg. 1980, 2033, 2056 f. (*National Panasonic/Kommission*); verb. Rs. 46/87 u. 227/88, Slg. 1989, 2859, s.a. *Ress/Ukrow*, (Fn. 21), S. 499 ff. sowie EuGH, Rs. C-62/90, Slg. 1992, I-2575, Rdnr. 23 (*Kommission/Deutschland*); Rs. C-404/92 P, Slg. 1994, I-4737, Rdnr. 17 (*X/Kommission*).

<sup>23</sup> Vgl. EuGH, Rs. 100/88, Slg. 1989, 4285, Rdnr. 16 (*Ojowe/Kommission*); Rs. C-260/89, Slg. 1991, I-2925 (ERT); Rs. C-368/95, Slg. 1997 (*Familiapres*) m. Anm. *Kühling*, EugRZ 1997, S. 296 ff.; Rs. C-274/99 P, Slg. 2001, I-1611 (*Connolly*); *Kühling*, Die Kommunikationsfreiheit als europäisches Gemeinschaftsgrundrecht, Berlin 1999.

<sup>24</sup> EuGH, (Fn. 17), (*Nold*); Rs. 265/87, Slg. 1989, 2237/2267 ff. (*Schräder*); Rs. C-177/90, Slg. 1992, I-35, Rdnr. 15 (*Kühn*); Rs. C-280/93, Slg. 1994, I-4973/5061 ff. (*Deutschland/Rat*) „Bananen“; Rs. C-306/93, Slg. 1994, I-5555/5580 (*Winzersek*); Rs. C-84/95, Slg. 1996, I-3953/3984 ff. (*Bosphorus*); Borrman, Der Schutz der Berufsfreiheit im deutschen Verfassungsrecht und im europäischen Gemeinschaftsrecht – eine rechtsvergleichende Studie, Berlin 2002.

<sup>25</sup> EuGH, Rs. 44-79, Slg. 1979, 3727 (*Hauer*); verb. Rs. 41, 121 u. 796-79 , Slg. 1980, 1979 (*Testa u.a.*); Rs. C-2/92, Slg. 1994, I-955, 957 (*Bostock*); Rs. 44/94, Slg. 1995, I-3115, 3152 (*Fishermen's Orgl*); Müller-Michaels, Grundrechtlicher Eigentumsschutz in der Europäischen Union, Berlin 1997; Penski/Elsner, Eigentumsgewährleistung und Berufsfreiheit als Gemeinschaftsgrundrechte in der Rechtsprechung des EuGH, DÖV 2001, 265 ff.

<sup>26</sup> EuGH, (Fn. 20), Rdnr. 19 (*Höchst*).

Die Garantie der materiellen Freiheitsrechte wird ergänzt durch einen umfassenden Schutz von Verfahrensgrundrechten<sup>27</sup> – beginnend mit der Gewährung rechtlichen Gehörs bei allen Verfahren, die zu einer beschwerenden Maßnahme für einen Betroffenen führen können über das Gebot der Gewährleistung eines effektiven Rechtsschutzes<sup>28</sup>, das sich nicht nur an die Gemeinschaftsgerichte, sondern auch an die nationalen Gerichte richtet, bis hin zu den Gleichheitsrechten – in der Sprache des Gemeinschaftsrechts den Diskriminierungsverboten in spezieller und allgemeiner Ausprägung (zu Letzterem Art. 6 [Art. 6 a.F.] EGV).

Die allgemeinen Rechtsgrundsätze sind damit zu einer Selbstverständlichkeit im Gemeinschaftsrecht geworden, die man sich kaum mehr wegdenken kann. Ich brauche nur an den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit<sup>29</sup> zu erinnern, der – insoweit dem nationalen Recht vergleichbar – eine ganz beherrschende Rolle in der Gemeinschaftsrechtsordnung einnimmt.

## II. Eine grundsätzliche Zwischenüberlegung

Dieser Befund einer gesicherten Position der allgemeinen Rechtsgrundsätze im Gemeinschaftsrecht ist eigentlich erstaunlich, wenn man die Unwägbarkeiten und Unsicherheiten bedenkt, die mit ihrer Schöpfung verbunden sind. Zwar ist die Herkunft der allgemeinen Rechtsgrundsätze (soweit es sich nicht um spezifische allgemeine Rechtsgrundsätze des Gemeinschaftsrechts handelt) heute in Art. 6 II EUV festgehalten (künftig Präambel zu Teil II [Die Charta der Grundrechte der Union] des Konventsverfassungsentwurfs). Diese Bestimmung räumt die Probleme freilich nicht aus; sie macht sie eher sichtbar.

Das mag künftig für die EMRK weniger problematisch sein, wenn die Gemeinschaft der Konvention beitreten sollte. Allerdings bleibt das Problem der letztverbindlichen Entscheidung über die Auslegung der Konventionsrechte ungelöst.

---

<sup>27</sup> Vgl. dazu eingehend *Gundel*, Verfahrensgrundrechte, in: Ehlers (Hrsg.), Europäische Grundrechte und Grundfreiheiten, Berlin 2003, S. 421 ff. Zu den Gleichheitsrechten im Gemeinschaftsrecht vgl. *Cirkel*, NJW 1998, S. 3332 ff.

<sup>28</sup> Neben dem Urt. *Johnston* (Fn. 14), EuGH, Rs. C-185/97, Slg. 1998, I-5199, Rdnr. 21 (*Coote*); Rs. C-97/91, Slg. 1992, I-6313, Rdnr. 13 (*Oleifigio Borelli*); Rs. C-1/99, Slg. 2001, I-207, Rdnr. 46 (*Kofisa Italia*); Rs. C-269/99, Slg. 2001, I-9517, Rdnr. 97 (*Kühne*); *Knapp*, Die Garantie des effektiven Rechtsschutzes durch den EuGH im „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“, DÖV 2001, S. 12 ff.; *Pache*, Das europäische Grundrecht auf einen fairen Prozess, NVwZ 2001, S. 1342 ff.; aus jüngster Zeit etwa EuGH, Rs. C-276/01 (*Steffensen*), noch nicht in amt. Slg., Europe, juin 2003, p. 14.

<sup>29</sup> *Koch*, Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, Berlin 2003; *Hirsch*, Das Verhältnismäßigkeitsprinzip im Gemeinschaftsrecht, 1997, Zentrum für Europäisches Wirtschaftsrecht der Universität Bonn, Vorträge und Berichte Nr. 80.

Absatz 5 der Präambel zur Charta der Grundrechte der Union (Teil II des Verfassungsentwurfs) verweist als Quelle der allgemeinen Rechtsgrundsätze auf die „Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte“. Absatz 5 fährt fort: „In diesem Zusammenhang wird die Charta von den Gerichten der Union und der Mitgliedstaaten unter gebührender Berücksichtigung der Erläuterungen, die auf Veranlassung und in eigener Verantwortung des Präsidiums des Konvents zur Ausarbeitung der Charta formuliert wurden, ausgelegt werden“. Artikel II-52 des Verfassungsentwurfs bestimmt in Abs. 3: „soweit diese Charta Rechte enthält, die den durch die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten garantierten Rechten entsprechen, haben sie die gleiche Bedeutung und Tragweite, wie sie ihnen in der genannten Konvention verliehen wird.“ Die Frage, wer diese „Bedeutung und Tragweite“ letztverbindlich bestimmt, bleibt dabei offen.

Die Hinweise des Abs. 5 der Präambel deuten eher auf eine Komplizierung der künftigen Lage als auf eine Vereinfachung hin.

Mit dem Akt „wertender Rechtsvergleichung“<sup>30</sup>, mit dem der EuGH allgemeine Rechtsgrundsätze aus den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten entwickelt, ist ein Rest von Beliebigkeit verbunden, der auch dadurch nicht voll ausgeräumt wird, dass die Ziele und Aufgaben der Gemeinschaft einen festen Orientierungspunkt liefern.<sup>31</sup> Daher wird in der Literatur immer wieder der Prozess der Gewinnung allgemeiner Rechtsgrundsätze durch den EuGH als ein Akt „autonomer Rechtsfindung“ bezeichnet.<sup>32</sup> Ich möchte das hier nicht vertiefen, bleibe aber bei dem Ansatz, dass der EuGH allgemeine Rechtsgrundsätze (soweit es sich nicht um ganz spezifisch gemeinschaftsrechtliche handelt) unter Rückgriff auf die nationalen Rechtsordnungen und nationalen Verfassungstraditionen<sup>33</sup> gewinnt. Im Extremfall kann dazu der Rückgriff auf die Regelung eines einzelnen Mitgliedstaates genügen.<sup>34</sup>

---

<sup>30</sup> Vgl. Lecheler, Einführung, (Fn. 10), S. 120; Rodriguez Iglesias, Gedanken zum Entstehen einer Europäischen Rechtsordnung, NJW 1999, S. 1, 6 f. m.w.N.

<sup>31</sup> Vgl. etwa zu einem behaupteten Rechtsgrundsatz des Wohlbefindens der Tiere im Gemeinschaftsrecht, EuGH, Rs. C-189/01, Slg. 2001, I-5689 (*Jippes*).

<sup>32</sup> Dausse, Der Schutz der Grundrechte in der Europäischen Gemeinschaft, JÖR 1982, S. 1, 4; w.N. bei Weiß, Die Verteidigungsrechte in EG-Kartellverfahren, Köln, Berlin, Bonn, München 1996, S. 75.

<sup>33</sup> Dass diese allgemeinen Rechtsgrundsätze dann aus den nationalen Verfassungstraditionen wiederum ausgelegt werden sollen (so Abs. 5 des vorgesehenen Art. II-51 des Verfassungsentwurfs des Konvents), ergibt weder Sinn, noch entspricht das auch dem Rechtschöpfungsprozess des EuGH, der die Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten auf eine andere rechtliche Ebene (nämlich diejenige des Gemeinschaftsrechts) hebt und ihnen von da an eine eigene Entwicklung ermöglicht.

<sup>34</sup> So die Anerkennung eines „legal privilege“ (EuGH, Rs. 155/79, Slg. 1982, 1575, Rdnrn. 18-21 *JAM and S Europe/Kommission*), wobei die pauschale Argumentation des Urteils im trad. Stil eher verdeckt, dass damit der Schutz von RA-Schriften auch innerhalb des Unternehmens gewährleistet wird, was so nur das angelsächsische Recht kannte (vgl. beim GA Warner, *ibid.*, 1633).

Fehlt die teleologische Ausrichtung auf die Aufgaben und Ziele der Gemeinschaft, so macht auch eine allgemeine Übereinstimmung in den Mitgliedstaaten einen Grundsatz nicht zu einem solchen des Gemeinschaftsrecht. Das hat die Ablehnung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes des Wohlergehens von Tieren<sup>35</sup> durch den Gerichtshof eindrücklich gezeigt: Tierschutz gehört – jenseits des Titels Umweltschutz – nicht zu den Aufgaben und Zielen der Gemeinschaft.

Ungeklärt ist nach wie vor der eigentliche Geltungsgrund für die allgemeinen Rechtsgrundsätze der Gemeinschaft.<sup>36</sup> Literatur und Rechtsprechung haben sich zwischenzeitlich mit der pragmatischen Auffassung begnügt, die Geltung allgemeiner Rechtsgrundsätze sei gewohnheitsrechtlich anerkannt.

### III. Bedeutungsverlust der allgemeinen Rechtsgrundsätze durch Aufnahme in das geschriebene Gemeinschaftsrecht?

Inzwischen sind viele dieser allgemeinen Rechtsgrundsätze in das geschriebene Gemeinschaftsrecht transferiert worden. Hier wird man zuerst an die Bestimmung des Art. 141 EGV denken (Lohngleichheit und gleicher Zugang zur Beschäftigung), aber auch an die Aufnahme eines allgemeinen Diskriminierungsverbots in den Vertrag (Art. 12 EGV) sowie die Unionsbürgerrechte (Art. 18 ff. EGV). Wiederum das spektakulärste Beispiel für einen Übergang vom ungeschriebenen zum geschriebenen Rechts stellt die Aufnahme der Grundrechtscharta in den Verfassungstext der Union dar (nach dem abschließenden Konventsentwurf, Teil II). Damit stellt sich die Frage, ob mit dieser Positivierung der allgemeinen Rechtsgrundsätze deren Bedeutung als Quelle des ungeschriebenen Rechts nicht drastisch abnimmt.

Dieser Auffassung ist aber schon im Ansatz zu widersprechen: Allgemeine Rechtsgrundsätze sind nicht notwendig nur solche des ungeschriebenen Rechts; ihre „Verrechtlichung“, also ihre Aufnahme in den geschriebenen Text einer Verfassung oder eines Gesetzes, ändert am Charakter eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes grundsätzlich nichts. Die Rechtsordnung kennt solche allgemeine Rechtsgrundsätze sowohl im geschriebenen wie auch im ungeschriebenen Recht. Für neue, entstehende Rechtsordnungen ist es natürlich, dass der Rechtsquelle der ungeschriebenen allgemeinen Rechtsgrundsätze größere Bedeutung zukommt als

---

<sup>35</sup> Oben Fn. 31.

<sup>36</sup> Vgl. dazu *Lecheler*, (Fn. 3), S. 180 ff.; *Weiß*, (Fn. 32), S. 11 ff.; *Valentin*, Die gemeinschaftsrechtliche Haftung der Mitgliedstaaten der EG für grenzüberschreitende Umweltschädigungen – zugl. ein Beitrag zur Entwicklung einer Theorie der Rechtsprinzipien des Europäischen Gemeinschaftsrechts, *Starnberg-Percha*, 1993, S. 48 ff.; *Ehlers*, Allgemeine Lehren, in: *Ehlers*, (Fn. 27), S. 320 ff.

entwickelten Staaten mit einer im Einzelnen ausformulierten Rechtsordnung. Ihre Stellung in der Normenhierarchie wie auch ihre Aufgaben bleiben aber unverändert. Das ist in sogenannten entwickelten Rechtsordnungen nur weniger bewusst als in einer Rechtsordnung *in fieri*: Die Streichung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes, etwa des allgemeinen Diskriminierungsverbots, aus der geschriebenen Rechtsordnung kann den allgemeinen Rechtsgrundsatz als solchen nicht zerstören; er tritt lediglich dort, woher er gekommen ist, wieder in Erscheinung, im Korpus des ungeschriebenen Rechts.

Es wird sich aber auch zeigen lassen, dass der ungeschriebene allgemeine Rechtsgrundsatz selbst nach seiner Aufnahme in das geschriebene Recht nicht an Bedeutung verliert. Viel spricht also für die These, die es im Folgenden zu belegen gilt, dass die allgemeinen Rechtsgrundsätze auch künftig eine bedeutende Rolle beim Ausbau der Gemeinschaftsrechtsordnung spielen werden, die allerdings auch Gefahren mit sich bringen, wie sich am Ende zeigen wird.

## IV. Zur künftigen Rolle allgemeiner Rechtsgrundsätze im Gemeinschaftsrecht

### 1. Quelle neuen Rechts?

Bei der Anerkennung neuer allgemeiner Rechtsgrundsätze ist der EuGH – wohl zu Recht – sehr zurückhaltend. So hat er es bisher abgelehnt, den Grundsatz des Zugangs zu den Dokumenten der Gemeinschaft (über die Fortschritte des geschriebenen Rechts hinaus; dazu sogleich) als allgemeinen Rechtsgrundsatz anzuerkennen.

Das gleiche gilt für die Anerkennung eines ungeschriebenen Anspruchs auf Rechtsbehelfsbelehrung, der im EG-Vertrag nicht zur Voraussetzung für den Fristablauf bei der Nichtigkeitsklage gemacht wird.<sup>37</sup>

Ausgeschlossen bleibt die Entwicklung neuer allgemeiner Rechtsgrundsätze freilich nicht: Das zeigt der relativ neue Grundsatz der Staatshaftung der Mitgliedstaaten für die Verletzung von Gemeinschaftsrecht<sup>38</sup> sowie das im Urteil *Baustahl gewerbe*<sup>39</sup> erstmals anerkannte „neue Grundrecht“ eines Rechtschutzes in „angemessener Frist“, das vom EuGH unter Rückgriff auf Art. 6 I EMRK entwickelt

---

<sup>37</sup> EuGH, Rs. C-153/98 P, Slg. 1999, I-1441, Rdnr. 15 (*Guérin automobiley/Kommission*); vgl. näher dazu Gundel, in: Ehlers, (Fn. 27), S. 425.

<sup>38</sup> EuGH, verb. Rs. C-6/90 u. C-9/90, Slg. 1991, I-5357 (*Francovich u.a.*); verb. Rs. C-46/93 u. C-48/93, Slg. 1996, I-1029 (*Brasserie du pêcheur u.a.*); weitere Nachw. bei Gundel, Die Bestimmung des richtigen Anspruchsgegners der Staatshaftung für Verstöße gegen Gemeinschaftsrecht, DVBl. 2001, S. 95 ff.

<sup>39</sup> EuGH, Rs. C-185/95 P, Slg. 1998, I-8417, Rdnrs. 21, 46 (*Baustahlgewerbe/Kommission*).

worden ist. Die Frage, was eine „angemessene Frist“ ist, beantwortet der EuGH in Übereinstimmung mit dem EGMR für den jeweiligen Einzelfall.

Bei der Beurteilung des Rechtscharakters des Vorsorgeprinzips (*principe de précaution*) im Umweltrecht (Anerkennung als allgemeiner Rechtsgrundsatz?) waren der EuGH<sup>40</sup> und das EuG<sup>41</sup> zurückhaltend. Sie sahen hier vielmehr einen kontinuierlichen Prozess der Aufwertung dieses Prinzips im Umweltrecht, der – insoweit der Fortentwicklung des Transparenzprinzips vergleichbar – auf dem Wege zur Entwicklung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes war. Jüngst hat das EuG schließlich diesen Vorsorgegrundsatz ausdrücklich als einen allgemeinen Rechtsgrundsatz deklariert<sup>42</sup> und seinen Inhalt dahingehend umschrieben, dass dieser allgemeine Rechtsgrundsatz den zuständigen Behörden die Verpflichtung auferlege, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um potentiellen Risiken für die öffentliche Gesundheit, die Sicherheit und die Umwelt vorzukommen, indem sie den Schutzerfordernissen Vorrang über ökonomische Interessen verschaffen.

Allgemeine Rechtsgrundsätze werden also auch künftig zur Weiterentwicklung der Gemeinschaftsrechtsordnung durch die Europäischen Gerichte dienen.

## 2. Allgemeine Rechtsgrundsätze als Auslegungsmaßstäbe

Unverzichtbar sind allgemeine Rechtsgrundsätze weiterhin zur Auslegung des geschriebenen Rechts.<sup>43</sup>

Das lässt sich am deutlichsten anhand der neuen Grundrechte darlegen: Es besteht Einverständnis darüber, dass die Überführung der in der Grundrechtscharta enthaltenen Grundrechtsverbürgungen in geltendes Gemeinschaftsrecht die bisherige Rechtsprechung des EuGH nicht abschneiden soll. Der *Acquis* der Rechtsprechung soll vielmehr auf ein verlässliches Fundament gestellt und auch ausgeweitet werden.

Die in der Anwendung allgemeiner Rechtsgrundsätze bisher angestellten Überlegungen bleiben weiterhin gültig und werden in die Interpretation dieser Bestimmungen eingehen.

---

<sup>40</sup> EuGH, Rs. C-477/98, Slg. 2000, I-10695 (*Eurostock Meat Marketing*).

<sup>41</sup> Urteile des EuG, Rs. T-13/99, Slg. 2002, II-3305, Rdnr. 114 f. (*Pfizer Animal Health/Rat*) und Rs. T-70/99, Slg. 2002, II-3495, Rdnr. 135 f. (*Alpharma/Rat*).

<sup>42</sup> EuG, Urt. v. 28.1.2003, Rs. T-147/00, Rdnr. 184 (*Les Laboratoires Servier*), noch nicht in amt. Slg., Europe, mars 2003, p. 9; vgl. eingehend dazu: *de Sadeleer*, Journal des Tribunaux – droit européen, mai 2003 (Nr. 99), p. 129 ff.

<sup>43</sup> Vgl. z.B. anhand der allgemeinen Rechtsgrundsätze der Effektivität und der Subsidiarität *Gaudin*, Les principes d'interprétation de la cour de justice des Communautés Européennes et la subsidiarité, R.A.E.-L.E.A. 1998, p. 10 ff.

Der Interaktionsprozess zwischen den noch unverbindlichen Artikeln der Grundrechtscharta und der Rechtsprechung hat durch die Bezugnahme vor allem des EuG auf diese Artikel ja schon eingesetzt.<sup>44</sup> Dieser Prozess wird nach der Verrechtlichung dann in vollem Umfang weitergeführt werden.

### 3. Allgemeine Rechtsgrundsätze zur Lückenfüllung

Unverzichtbar sind allgemeine Rechtsgrundsätze weiterhin zur Lückenfüllung. Dafür genügt der Hinweis auf die Rolle, die diese allgemeinen Rechtsgrundsätze im Rahmen des allgemeinen Verwaltungsverfahrensrechts<sup>45</sup> spielen, für das eine allgemeine Kodifikation noch immer fehlt. Die Rücknahme und der Widerruf von Verwaltungsakten wird also auch weiterhin anhand der allgemeinen Rechtsgrundsätze beurteilt werden.

Das gilt auch für die Grenzen, die der Rechtsetzung durch Verfassungsprinzipien gezogen sind – etwa den Vertrauensschutz als Grenze für rückwirkende Änderung von Rechtssätzen.<sup>46</sup>

### 4. Die Bedeutung der allgemeinen Rechtsgrundsätze beim Ausbau der Gemeinschaftsrechtsordnung

Von besonderer Bedeutung scheint mir die Betrachtung der Rolle allgemeiner Rechtsgrundsätze beim weiteren Ausbau der Gemeinschaftsrechtsordnung zu sein.

Hier liegt die Handlungsverantwortung zunächst bei den Gemeinschaftsgesetzgebern, für die bei der Aufrechterhaltung der Verfassungsordnung (z.B. institutionelles Gleichgewicht!), bzw. bei ihrer Verwirklichung (Demokratiegebot, insbes. Transparenzgebot) die allgemeinen Verfassungsrechtsgrundsätze Leitschnur und Grenze darstellen.

---

<sup>44</sup> Vgl. EuG, Rs. T-54/99, Slg. 2002, II-313 (*max:mobil*); ebenfalls die Schlussanträge des GA *Tizzano* in Rs. C-173/99, Slg. 2001, I-4881, Nr. 26 ff. (*BECTU*). Zur Anwendung der Charta durch den frz. Conseil d'Etat, vgl. Europe, juin 2003, p. 19.

<sup>45</sup> Vgl. *Gassner*, Rechtsgrundlagen und Verfahrensgrundsätze des Europäischen Verwaltungsverfahrensrechts, DVBL 1995, S. 16 ff.; *Schröder*, Das Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluss, Die Verwaltung 31 (1998), S. 256 ff. (Besprechung des gleichnamigen Sammelbandes von *Schwarze*, Baden-Baden 1996); v. *Danwitz*, Verwaltungsrechtliches System und europäische Integration, Tübingen 1996.

<sup>46</sup> Vgl. etwa *Blanke*, Vertrauensschutz im deutschen und europäischen Verwaltungsrecht, Tübingen 2000 (zuletzt bespr. von Gundel, NVwZ 2003, S. 454 f.); *Triantafyllou*, De nouveaux principes généraux de droit? La confiance légitime en tant qu'Instrument de cohésion en droit communautaire. RFD-adm. 16(2) mars-avr. 2000, p. 246 ff.; EuGH, Rs. C-324/96, Slg. 1998, I-1333 (*Petridi*) und EuG, Rs. T-129/96, Slg. 1998, II-609 (*Preussag Stahl/Kommission*).

### a) Das Beispiel der Transparenz im Gemeinschaftsrecht

Zur Gewährleistung von Transparenz ist die Erstellung entsprechender Gemeinschaftsdokumente (so die Verpflichtung des Rates zu mehr Transparenz nach Art. 207 III EGV) und die Regelung des Zugangs zu diesen Dokumenten besonders bedeutsam. In dieser Frage sind in den letzten Jahren bemerkenswerte Fortschritte zu konstatieren.<sup>47</sup> Nach anfänglicher Zurückhaltung hat die Gemeinschaft im Amsterdamer Vertrag in Art. 255 I (Art. 191a a.F.) EGV einen Anspruch der Unionsbürger auf Zugang zu Dokumenten des Europäischen Parlaments, des Rates und der Kommission verankert. Die allgemeinen Grundsätze der Zugangsgewähr, insbesondere die Ausnahmen aufgrund der entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen, werden in der VO (EG) Nr. 1049/2001<sup>48</sup> und Einzelheiten in den Geschäftsordnungen der Organe geregelt<sup>49</sup>. Infolgedessen haben die drei Organe elektronische Register errichtet, die einen unmittelbaren und kostenlosen Zugriff auf ihre Dokumente gewähren.<sup>50</sup> Das Recht auf Zugang zu Dokumenten ist in Art. 42 der Grundrechtscharta niedergelegt und soll in Art. I-49 III des Verfassungsentwurfs des Europäischen Konvents aufgenommen werden. Der Zugang zu den Dokumenten gewährleistet die Transparenz des Entscheidungsprozesses, fördert die Akzeptanz der Entscheidung, ermöglicht in begrenztem Umfang die Kontrolle der Entscheidungsträger und stärkt damit die demokratische Legitimation des Gemeinschaftshandelns.<sup>51</sup> Der demokratische Charakter des Zugangsrechts ist wiederholt von EuGH und EuG betont worden.<sup>52</sup> Mittlerweile existiert eine umfangreiche Rechtsprechung und auch eine Beschwerdepraxis des Europäischen Bürgerbeauftragten mit jeweils ganz überwiegend zugangsfreundlicher Tendenz.<sup>53</sup>

---

<sup>47</sup> Vgl. dazu näher *Meltzian*, Das Recht der Öffentlichkeit auf Zugang zu Dokumenten der Gemeinschaftsorgane, (Diss., Berlin 2003, im Erscheinen).

<sup>48</sup> Vom 30.5.2001, ABl. EG Nr. L 145 v. 31.5.2001, S. 43. In einer „Gemeinsamen Erklärung“ (ABl. EG Nr. L 173 v. 27.6.2001, S. 5) haben die drei Organe alle übrigen Organe, Agenturen und Einrichtungen der Gemeinschaft zum Erlass von Zugangsregeln aufgefordert. Das ist inzwischen weitestgehend geschehen, v.a. bei den neu errichteten Agenturen (vgl. z.B. die Regelung der Gründungsakte der Europäischen Agentur für Flugsicherheit-VO (EG) 1406/2002, ABl. EG Nr. L 208 v. 5.8.2002, S. 1, Art. 4).

<sup>49</sup> Vgl. beim Rat Beschl. v. 29.11.2001, ABl. Nr. L 313 v. 30.11.2001, S. 40; für das EP Beschl. v. 29.12.2001, ABl. EG Nr. C 374 v. 29.12.2001, S. 1; für die Kommission: Beschl. v. 29.12.2001, ABl. EG Nr. L 345 v. 29.12.2001, S. 94.

<sup>50</sup> Vgl. beim Rat: <http://register.consilium.eu.int/utfregister/frames/introfsDE.htm>; bei der Kommission: [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general) und beim EP: <http://www4.europarl.eu.int/registre/recherche/Menu.cfm?langue=DE> (Zugriffsdatum: 28.8.2003).

<sup>51</sup> Vgl. dazu *Curtin/Meijers*, The Principle of open government in Schengen and the European Union: Democratic regression?, 32 CMLRev (1995), 391 ff.

<sup>52</sup> Zuletzt EuGH, Rs. C-41/00 P (*Interporc Im- und Export/Kommission*), noch nicht in amtL. Slg., unter <http://curia.eu.int/> abrufbar; EuG, Rs. T-211/00, Slg. 2002, II-485 (*Kuijjer/Rat*).

<sup>53</sup> Vgl. etwa EuG, Rs. T-188/97, Slg. 1999, II-2463, (*Rothmans/Kommission*); EuG, Rs. T-309/97, Slg. 1999, II-3217 (*Bavarian Lager/Kommission*); EuG, Rs. T-20/99, Slg. 2000, II-3011 (*Denkavit/Kommission*); EuG, Rs. T-111/00, Slg. 2001, II-2997 (*BAT/Kommission*).

Danach besteht heute ein Grundsatz größtmöglichen Zugangs, der eine enge Auslegung der Ausnahmen gebietet.<sup>54</sup> Erfassen die Ausnahmen nur Teile des Dokuments, so ist der Rest freizugeben.<sup>55</sup> Im Fall einer Ablehnung muss das Organ grundsätzlich für jedes Dokument angeben, weshalb seine Offenlegung geschützte Interessen verletzt.<sup>56</sup> Eine ausdrückliche Anerkennung als allgemeiner Rechtsgrundsatz des Gemeinschaftsrechts steht aber trotz beachtlicher Befürworter<sup>57</sup> weiterhin aus<sup>58</sup>. Gespeist wird diese Entwicklung aber von dem Rechtsgrundsatz demokratischen, d.h. zuvörderst transparenten Handeln.

Auch beim Ausbau der Beteiligungsrechte (Akteneinsichtsrecht, Geheimnisschutz, Aussageverweigerungsrechte) war der EuGH eher zurückhaltend.<sup>59</sup> Das gleiche gilt für den Ausbau der Beteiligungsrechte im Kartellverfahren, der auf dem Wege der Änderung der einschlägigen Rechtsgrundlage erfolgte.<sup>60</sup>

### b) Der Zugang der Verbraucher zum Recht

Besonders deutlich wird dieser Prozess des Ausbaus der Rechtsposition in Richtung auf die Erfüllung einer Anforderung eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes, der hinter diesem Bestreben steht, im Verbraucherschutz. Das lässt sich an der Verbesserung des „Zugangs der Verbraucher zum Recht und zur Beilegung von Rechtsstreitigkeiten der Verbraucher im Binnenmarkt“<sup>61</sup> zeigen, mit der Gemeinschaftsgesetzgeber der grundlegenden Forderung der Rechtsstaatlichkeit (ausreichender Rechtsschutz) näher kommen will.

Hier ist der von dem allgemeinen Rechtsgrundsatz geforderte Rechtsschutz der Verbraucher in spezifischen Richtlinien unauffällig, aber wirksam vorangetrieben worden, z.B.:

---

<sup>54</sup> Vgl. EuG, Rs. T-174/95, Slg. 1998, II-2289 (*Svenska Journalistförbundet/Rat*); EuG, (Fn. 52), (*Kuijjer/Rat*).

<sup>55</sup> EuGH, Rs. C-353/99 P, Slg. 2001, I-9565 (*Rat/Hautala*); zu Ausnahmen vgl. EuG, Rs. T-188/98, Slg. 2000, II-1959 (*Kuijjer/Rat*).

<sup>56</sup> Neben dem Urteil *Kuijjer/Rat* (Fn. 52) vgl. EuG, Rs. T-123/99, Slg. 2000, II-3269 (*JT's Corporation/Kommission*).

<sup>57</sup> Etwa GA *Tesauro* in Rs. C-58/94, Slg. 1996, I-2169 (*Niederlande/Rat*); GA *Léger* in der Rs. C-353/99 P, (*Rat/Hautala*), (Fn. 52); *Ragnemalm*, The Community courts and openness within the European Union, Cambridge Yearbook of European Legals Studies 1999, p. 19, 24.

<sup>58</sup> Für den Teilbereich der Urheberregel wird ein allgemeiner Rechtsgrundsatz ausdrücklich abgelehnt von EuG, Rs. T-191/99, Slg. 2001, II-3677 (*Petrie/Kommission*).

<sup>59</sup> Vgl. die Nachw. bei *Gundel*, in: Ehlers (Hrsg.), (Fn. 27), S. 425.

<sup>60</sup> Vgl. dazu eingehend *Weiß*, Die Verteidigungsrechte im EG-Kartellverfahren; zugl. ein Beitrag zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts, Köln-Berlin-Bonn-München 1996, S. 189 ff., wobei mir *Weiß* mit der Annahme eines allgemeinen Rechtsgrundsatzes jeweils zu rasch vorzugehen scheint (S. 304 für das Akteneinsichtsrecht und im weiteren S. 332, 346, 354, 392 und 430).

<sup>61</sup> KOM 93 (576 endg.) v. 16.11.1993.

- Art. 23 III der Fernsehrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, ein wirk-  
sames Recht auf Gegendarstellung zu schaffen.<sup>62</sup>
- Art. 5 der Pauschalreise-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Ge-  
währung von Rechtsschutz.<sup>63</sup>
- Art. 7 der Richtlinie über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, angemessene und wirksame Mittel zur Verfügung zu stellen, damit der Verwendung missbräuchlicher Klauseln in Verbraucherverträgen ein Ende gesetzt wird.<sup>64</sup>
- Die E-Commerce-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, sicherzu-  
stellen, dass die Klagemöglichkeiten nach innerstaatlichem Recht es ermög-  
lichen, Rechtsverletzungen im Zusammenhang mit Diensten der Informa-  
tionsgesellschaft abzustellen und weiteren Schaden für den Betroffenen zu  
verhindern.<sup>65</sup>
- Die Richtlinie über irreführende Werbung hat in Art. 4 I die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Verbraucherverbänden eine Klagebefugnis zur Bekämpfung irreführender Werbung zu zuerkennen.<sup>66</sup>

## 5. Grenzen an der Autonomie der Mitgliedstaaten?

Gerade mit einer derartigen, aus allgemeinen Rechtsgrundsätzen gespeisten Weiterentwicklung der Rechtordnung greifen die Gemeinschaftsgesetzgeber aber tief in die Rechtssysteme der Mitgliedstaaten ein. So läuft ein isolierter Verbraucherschutzkodex<sup>67</sup> ohne eine entsprechende Vereinheitlichung der unterschiedlichen Zivilgesetzbücher (für die es trotz aller Ansätze in der Wissenschaft<sup>68</sup> keine Kompetenz der Gemeinschaft gibt) notwendigerweise Gefahr, schwere Systembrüche im nationalen Zivilrecht auszulösen.

In ganz allgemeiner Weise wird diese – im Interesse der Vorrangssicherung unausweichliche – Kollision zwischen dem Gemeinschaftsrecht und der Autonomie der

---

<sup>62</sup> I.d.F. der RL 97/36/EG, ABl. EG Nr. L 202 v. 30.7.1997, S. 60.

<sup>63</sup> RL 90/314/EWG, ABl. Nr. L 158 v. 23.6.1990, S. 59.

<sup>64</sup> RL 93/13/EWG, ABl. Nr. L 95 v. 21.4.1993, S. 29.

<sup>65</sup> v. 8.6.2000, ABl. EG Nr. L 178 v. 17.7.2000, S. 1, (Art. 18).

<sup>66</sup> RL 84/450/EWG, ABl. Nr. L 250 v. 19.9.1984, S. 17, Art. 4 I.

<sup>67</sup> Vgl. dazu *Pützboven*, Harmonisierung des Europäischen Verbraucherschutzrechts, EWS 1999, S. 447 ff.

<sup>68</sup> Vgl. etwa *v. Bar*, Le groupe d'études sur un code civil Européen, RIDC 2001, S. 127 ff.; *Sonnenberger*, Der Entwurf eines Europäischen Vertragsgesetzbuchs der Akademie Europäischer Privatrechtswissen-  
schaftler – Ein Meilenstein, RIW 2001, S. 409 ff.; *Staudenmayer*, Die Mitteilung der Kommission zum  
Europäischen Vertragsrecht, EuZW 2001, S. 485 ff.

Mitgliedstaaten bei der oben schon angesprochenen Sicherung der „Mindesteffizienz“ des Gemeinschaftsrechts bzw. des Gemeinschaftsrechtsschutzes sichtbar. Schon die Gewährleistung der Mindesteffizienz greift empfindlich in die Autonomie der Mitgliedstaaten ein, ihr Verwaltungs- und Gerichtsverfahren nach eigener Entscheidung auszustalten. Daher war es zu begrüßen, dass sich der EuGH in seiner oben dargestellten Rechtsprechung auf das wirklich Unabdingbare beschränkt und den unterschiedlichen nationalen Rechtsordnungen einen ihnen gebührenden Respekt gezeigt hat.

Der Ausbau der allgemeinen Rechtsgrundsätze und eine wieder eher strikte Betonung der Effektivität des Gemeinschaftsrechts<sup>69</sup> haben in jüngster Zeit beachtlichen Widerstand ausgelöst.<sup>70</sup> Aus Frankreich<sup>71</sup> wird darauf verwiesen, dass die Anwendung und der Ausbau von allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts die kreative Kraft des Richterrechts im nationalen Bereich begrenzt und die Tragweite der internen Rechtsregeln schwäche, so dass diesen allgemeinen Rechtsgrundsätzen die Teilhabe am Vorrang vor nationalen Gesetzen gemäß Art. 55 der französischen Verfassung ausdrücklich streitig gemacht wird.

Vor diesem Hintergrund ist es mehr als nur bedenklich, wenn GA *Léger*<sup>72</sup> die Rechtskraft eines nationalen Gerichtsurteils, das einem auf Gemeinschaftsrecht gestützten Zahlungsantrag entgegengehalten wird, als „nicht maßgeblich“ bezeichnet (Nr. 66). Er leitet dieses Ergebnis aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs ab, die er so resümiert (Nr. 70), dass der Grundsatz der Verfahrensautonomie zwar im Rahmen der gerichtlichen Geltendmachung eines auf das Gemeinschaftsrecht gestützten Anspruchs eine Rolle spielt, nicht aber im Rahmen der Existenz des Anspruchs selbst. Man darf gespannt sein, ob der Gerichtshof die Gelegenheit wahrnimmt, seine Position zur Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten zu präzisieren und ob er tatsächlich bereit dazu ist, aus Art. 10 EG so schwerwiegende Eingriffe in die nationale Rechtsordnung zu fördern. Es könnte leicht sein, dass der längst ausgestandene Streit um die Vorrang-Problematik neue Brisanz erhält. Diese wird nicht dadurch verringert werden, dass der Vorrang in einer zu verabschiedenden Verfassung künftig ausdrücklich normiert sein wird.

---

<sup>69</sup> Vgl. oben (Fn. 13).

<sup>70</sup> Vgl. *Mengozzi*, *Les principes fondamentaux du droit communautaire et le droit des Etats membres*, RDUE 2002, S. 435 ff.

<sup>71</sup> Vgl. *Tchakaloff*, *Les principes généraux du droit communautaire*, in: Bourrinet, *Droits nationaux, droit communautaire: influences croisées*. En hommage à Louis Dubois, Aix-Marseille 2000, p. 83 ff., insbes. 87 und 99 ff.

<sup>72</sup> In seinen Schlussanträgen in der Rs. C-453/00, (Fn. 13), (*Kühne & Heitz*).