

BERICHTE UND URKUNDEN

Das *Maastricht*-Urteil des dänischen Obersten Gerichtshofs vom 6. April 1998

*Fredrik Thomas**

Das Urteil des dänischen Obersten Gerichtshofs vom 6. April 1998¹ ist für das dänische Verfassungsleben von historischer Bedeutung.² Schon die Tatsache, daß es überhaupt zu einer Entscheidung in der Sache kommen konnte, war eine Überraschung gewesen. Erst am 12. August 1996³ hatten "neun Blashorn blasende Wikinger"⁴ des Obersten Gerichtshofs Dänemark aus einem "147 Jahre dauernden verfassungsrechtlichen Dornröschenschlaf geweckt" und dem Obersten Gerichtshof "einen Platz an der Tafel eingeräumt, auf der das dänische Grundgesetz ausgelegt wird".⁵

Darüber hinaus hat das Urteil vom 6. April 1998 eine europäische Dimension, wie aus der folgenden Äußerung des dänischen Außenministers Nils Helveg Petersen nach der Urteilsverkündung deutlich wird: "Ich habe Jens-Peter Bonde⁶ ständig sagen hören, der Europäische Gerichtshof habe Vorrang vor den dänischen Gerichten. Dem ist aber nicht so."⁷

*I. Die Ratifikation des Vertrags von Maastricht durch Dänemark*⁸

Am 7. Februar 1992 wurde in Maastricht der Vertrag über die Europäische Union⁹ (EUV) unterzeichnet. Um in Kraft zu treten, mußten nach Art. R EUV

* Referendar, Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut.

¹ Das Urteil ist abgedruckt in UfR [Ugeskrift for Retsvæsen] 1998, 800 ff. Grundlage der folgenden Ausführungen ist eine Abschrift des Urteils.

² D. Tamm, Domstolene som statsmagt – set med en retshistorikers øjne, UfR 1997, B 87 ff. (95); H. Rasmussen, Folkestyre, Grundlov og Højesteret – Grundlovens § 20 på prøve (1996), 9.

³ UfR 1996, 1300 ff.

⁴ Diese Formulierung schreibt Tamm Rasmussen zu: Tamm (Anm. 2), 87.

⁵ Rasmussen (Anm. 2), 7.

⁶ Ein prominenter EU-Gegner.

⁷ Zitiert nach R. Emborg, Højesteretsdom skaber afklaring, Homepage der Tageszeitung Politiken am 8.4.1998, <http://www.politiken.dk/polinfo/980407y>.

⁸ Zum Ganzen C. Gulmann/K. Hagel-Sørensen, EU-ret (1996), 32 ff.

⁹ BGBl II 1992, 1253.

alle Vertragsparteien den Unionsvertrag ratifizieren und die Ratifikationsurkunden hinterlegen. In Dänemark war hierzu eine Änderung des Gesetzes über den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften¹⁰ erforderlich. Im Folketing, dem dänischen Parlament, stimmte zwar eine Mehrheit für eine entsprechende Änderung¹¹. Die erforderliche Mehrheit von 5/6 der Abgeordneten war aber nicht zustande gekommen, daher wurde gemäß §20 Abs.2 Grundgesetz¹² ein Referendum abgehalten. Ein solches Referendum war von den Sozialdemokraten bereits vor Unterzeichnung des Vertrags von Maastricht gefordert worden.¹³ Bei einer Beteiligung von 83,1% der Stimmberechtigten wurden in Dänemark am 2. Juni 1992 49,3% Ja-Stimmen und 50,7% Nein-Stimmen abgegeben. Damit war die Änderung des Beitrittsgesetzes vom Volk abgelehnt worden und die Ratifikation durch Dänemark zunächst gescheitert.¹⁴

Wenig später, am 30. Oktober 1992, einigten sich die maßgeblichen politischen Parteien im Folketing auf ein Memorandum "Dänemark in Europa", welches üblicherweise als "Der nationale Kompromiß" bezeichnet wird.¹⁵ In diesem wird das "Nein" zum Vertrag von Maastricht als Ablehnung der "Vereinigten Staaten von Europa", nicht aber der europäischen Zusammenarbeit und der Mitgliedschaft in der EG gedeutet.¹⁶ Des Weiteren wird in dem Memorandum dargestellt, wie und unter welchen Voraussetzungen sich Dänemark an der Fortentwicklung der Gemeinschaft beteiligen möchte.¹⁷

Der Weg aus der so entstandenen Krise wurde am 11. und 12. Dezember 1992 in Edinburgh gefunden, als der Europäische Rat Dänemark weitreichende Sonderregelungen, u.a. in den Bereichen Unionsbürgerschaft, Wirtschafts- und Währungsunion sowie der Verteidigungspolitik zugestand.¹⁸ Damit waren die Voraussetzungen für einen neuen Anlauf zur Ratifikation geschaffen. Mit dem Änderungsgesetz Nr.281 vom 28. April 1993 wurde das Gesetz über den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften¹⁹ im Hinblick auf den Vertrag von Maastricht und die Vereinbarung von Edinburgh um die Nummern 12 und 13 in §4 ergänzt. Das Beitrittsgesetz hatte somit folgenden maßgeblichen Inhalt:

¹⁰ Gesetz Nr.447 vom 11.10.1972, geändert durch Gesetz Nr.259 vom 28.5.1984 und Gesetz Nr.352 vom 4.6.1986; in geltender Fassung abgedruckt in Gulman/Hagel-Sørensen (Anm. 8), 425ff.

¹¹ Gesetzesentwurf Nr.L 240.

¹² Übersetzung ins Deutsche unten in der auszugsweisen Übersetzung des Urteils in Nr.9.2.

¹³ S.Rødsgaard in Weekendavisen vom 20.-27.5.1998, 11.

¹⁴ Vgl. Urteil des Obersten Gerichtshofs vom 6.4.1998, 45ff., 55f.

¹⁵ Danmark i Europa, vgl. Urteil des Obersten Gerichtshofs vom 6.4.1998, 56ff.; Denmark in Europe, Europe Documents No. 1806 vom 5.11.1992.

¹⁶ Danmark i Europa (Anm. 15), Teil A.

¹⁷ *Ibid.*, Teil B, insbesondere B.2.

¹⁸ Näheres dazu in G. Schuster, Der Sonderstatus Dänemarks im Vertrag über die Europäische Union, EuZW 1993, 177ff.; N. Petersen, Danmark og Den Europæiske Union: Fra regeringsmemorandum til Edinburgh-afgørelse, in: Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1992, 80ff.

¹⁹ Dieses Gesetz ist in der durch Gesetz Nr.259 vom 28.5.1984, Gesetz Nr.352 vom 4.6.1986 und durch Gesetz Nr.281 vom 28.4.1993 geänderten Fassung abgedruckt in: C. Gulmann/K. Hagel-Sørensen, EU-ret (1995), 425ff. Näheres zu diesem Gesetz in Gulman/Hagel-Sørensen (Anm. 8), 33f.

“§2 Befugnisse, die nach dem Grundgesetz den Organen des Reiches zukommen, können in dem Umfang, der in den in §4 genannten Verträgen [...] festgelegt ist, von den Organen der Europäischen Gemeinschaften ausgeübt werden.

[...]

§4 Die Bestimmungen in §2 [...] betreffen folgende Verträge [...]:

1. [...] 11. [...]

12. Vertrag vom 7. Februar 1992 über die Europäische Union [...] mit Ausnahme von [...]

13. Vereinbarung vom 12. Dezember 1992 über bestimmte Probleme [...].”

Das Änderungsgesetz war mit mehr als 5/6 aller Stimmen angenommen worden. Gemäß §20 Abs.2 Grundgesetz wäre der Beitritt zur Union somit eigentlich beschlossene Sache gewesen, da dieser den Weg zu einer Volksabstimmung nur eröffnet, wenn die 5/6-Mehrheit nicht erreicht wird. Politisch war es allerdings undenkbar, das Volk, das sich zuvor gegen eine Teilnahme an der politischen Union ausgesprochen hatte, nicht über diese grundlegende Frage abstimmen zu lassen.²⁰ Dieses Dilemma, daß sich im Parlament eine zu große Mehrheit gefunden hatte, traf die Politiker aber nicht unvorbereitet. Da schon frühzeitig deutlich geworden war, daß zu viele Abgeordnete für den Beitritt stimmen würden, war bereits einen Monat vor der Parlamentsabstimmung über das Änderungsgesetz die Durchführung eines bindenden Referendums über die Billigung der Vereinbarung von Edinburgh und den Beitritt zum Vertrag von Maastricht gemäß den §§19 und 42 Grundgesetz beschlossen worden.²¹ Dieses erstmals angewandte, aber bereits 1971 erdachte Verfahren diene allein dazu, das Volk selbst über diese wichtige Angelegenheit entscheiden zu lassen.²²

Dieses zweite Referendum fand am 18. Mai 1993 statt.²³ Die Wahlbeteiligung betrug 86,5 %; immerhin 56,7 % der Abstimmenden und damit 48,5 % aller Wahlberechtigten²⁴ befürworteten den Beitritt zum Unionsvertrag und die Vereinbarung von Edinburgh. Daraufhin wurde am 9. Juni 1993 ein Gesetz²⁵ verabschiedet, das die Vereinbarung von Edinburgh und den Vertrag von Maastricht billigt.

²⁰ P. Svensson, Folkeafstemningen den 18. maj 1993, in: Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1993, 98 ff. (102 f.).

²¹ Gesetz Nr.153 vom 31. März 1993. S.a. Gulmann/Hagel-Sørensen (Anm. 19), 36; näheres zum Ganzen in den Anmerkungen zum Gesetzesvorschlag L 177, z. T. wiedergegeben im Urteil des Høyesteret vom 6.4.1998, 60 f. Zum Verhältnis von §19 und §20, vgl. nur Karnov's Lovsamling, Band 1 (1995), 1 – Grundloven, §19, Anm. 46 und §20, Anm. 54.

²² Zum Verfahren, mit kritischen Anmerkungen und Hinweisen H. Koch, Folkesuverænen, Lov & Ret 1993, Nr.4 (April), 7 ff.; ders., unter Berücksichtigung historischer Hintergründe, Folkeafstemningsinstituttet, in: P. Blume/H. Petersen (Hrsg): Retlig polycentri (1993), 257 ff. Insbes. zum Problem, dem Volk ein und dieselbe Frage mehrmals vorzulegen, siehe H. Zahle, Samme lovforslag to gange: Kan et forkastet eller bortfaldet lovforslag på ny fremsættes, UfR 1992, B 391 ff.; allgemein zu Referenden ders., Dansk forfatningsret 2, Regering, forvaltning og dom (1998), Kapitel 41, 119 ff.

²³ Näheres zum Referendum, insbesondere eine politische Analyse, P. Svensson, Folkeafstemningen den 18. maj 1993, in: Dansk Udenrigspolitisk Årbog 1993, 98 ff.

²⁴ Urteil des Obersten Gerichtshofs vom 6.4.1998, I 361/1997, 62.

²⁵ Gesetz Nr.355 vom 9.6.1993 über Dänemarks Beitritt zum Beschluß von Edinburgh und zum Vertrag von Maastricht. Das Gesetz ist abgedruckt in Gulman/Hagel-Sørensen (Anm. 8), 427.

Wenige Monate später fällt das Bundesverfassungsgericht am 12. Oktober 1993 das *Maastricht-Urteil*.²⁶ In der Folge ratifizierte Deutschland den Unionsvertrag, der dann am 1. November 1993 in Kraft treten konnte.²⁷

II. Die Klageerhebung und das Begehren der Kläger

Am 17. Mai 1993, einen Tag vor dem Referendum über den Edinburgh-Beschluß und den Vertrag von Maastricht, erhoben zwölf²⁸ Dänen vor dem Landgericht Ost Klage gegen Ministerpräsident Poul Nyrup Rasmussen. Unter den Klägern sind, dies ist für deren Vorbringen von Bedeutung, ein Musiker, eine Fischersfrau, eine Frührentnerin, ein Werftarbeiter und ein Arbeitsloser.²⁹

Die Klage hatte keine aufschiebende Wirkung.³⁰ Im Unterschied zum Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht³¹ wurden auch keine Vorkehrungen getroffen, um die Unterzeichnung und Hinterlegung der Ratifikationsurkunde bis zu einer Entscheidung in der Sache hinauszuzögern.

Die Kläger behaupten, Ministerpräsident Poul Nyrup Rasmussen sei verpflichtet anzuerkennen, daß:

“(a) das Gesetz Nr.281 vom 28. April 1993, welches das Gesetz über den Beitritt Dänemarks zu den Europäischen Gemeinschaften ändert, mit dem Grundgesetz unvereinbar ist,

(b) der Ministerpräsident nicht befugt ist, den Unionsvertrag vom 7. Februar 1992 zu ratifizieren, und

(c) die Verpflichtungen, die sich aus dem Unionsvertrag oder darauf beruhenden Rechtsakten ergeben, gegenüber den Klägern keine Wirkung entfalten”.³²

Begründet wird das Vorbringen damit, daß der Beitritt zur Europäischen Union gegen §20 des dänischen Grundgesetzes verstoße. Gemäß dieser Norm können “Befugnisse [...] durch Gesetz in näher bestimmtem Umfang solchen zwischenstaatlichen Behörden [Organen, Organisationen] übertragen werden, die durch gegenseitige Übereinkunft zwecks Förderung zwischenstaatlicher Rechtsordnung und Zusammenarbeit errichtet worden sind.”³³ Der Vertrag von Maastricht bringe aber eine Souveränitätsübertragung mit sich, die im Umfang nicht mehr “näher bestimmt” sei.³⁴

Die genannten Anträge (b) und (c) wurden von den Klägern in den Verfahren über die Zulässigkeit vor dem Landgericht Ost und dem Obersten Gerichtshof

²⁶ BVerfGE 89, 155 ff.; ZaöRV 54 (1994), 52 ff.; EuGRZ 1993, 429 ff.

²⁷ Zur Bedeutung der Vereinbarung von Edinburgh siehe Schuster (Anm. 18), 177 ff.

²⁸ Das Urteil des Obersten Gerichtshofs vom 6.4.1998 ergeht nur gegen zehn Berufungskläger, da zwei im Verlaufe des Verfahrens verstarben. Die Klage wird bis zum Ende des Verfahrens unterstützt von den Nebenintervenienten “Foreningen Grundlovskomiteé 93” und Ole Krarup.

²⁹ UfR 1996, 1300 ff. (1300).

³⁰ Zahlé, Dansk forfatningsret 2 (Anm. 22), Kap. 51.6, 236.

³¹ BVerfGE 89, 155 ff., A I 4.

³² UfR 1996, 1300 ff. (1300).

³³ Siehe unten Nr. 9.2. der Stellungnahme des Gerichtshofs.

³⁴ UfR 1996, 1300 ff. (1300).

sowie dem Verfahren zur Begründetheit vor dem Landgericht Ost aufrecht erhalten, danach aber zurückgenommen.³⁵

III. Die Zulässigkeit der Klage vom 17. Mai 1993

1. Die Kompetenz der Gerichte zur Normenkontrolle

Unbestritten ist die Kompetenz der dänischen Gerichte, Gesetze auf ihre formelle und materielle Verfassungsmäßigkeit hin zu überprüfen.³⁶ Umstritten ist allerdings die Herleitung dieser Kompetenz. Teilweise wird § 88 Grundgesetz, der das Verfahren der Grundgesetzänderung festlegt³⁷, oder § 3 S.3 Grundgesetz³⁸ oder ein an diese Vorschrift anknüpfendes Verfassungsgewohnheitsrecht herangezogen.³⁹ Schließlich wird darauf verwiesen, daß es Verfahren gibt, die nach dem Parteivortrag eine Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes notwendig machen.⁴⁰

Anerkannt ist die Prüfungskompetenz allerdings nur in konkreten Streitfällen, in denen die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes für den Ausgang des Verfahrens maßgeblich ist, also bei der inzidenten Normenkontrolle. Im vorliegenden Fall richten sich die Kläger jedoch unmittelbar gegen ein Gesetz.

2. Die bisherige Rechtsprechung: Die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs vom 28. Juni 1973⁴¹

Nach Verhandlungen, die sich über mehrere Jahre hingezogen hatten, wurde am 22. Januar 1972 der Vertrag über den Beitritt Dänemarks, Irlands und Großbritanniens zu der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unterzeichnet. Dieser sollte erst nach Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten in Kraft treten. In Dänemark war hierzu gemäß § 19 Grundgesetz die Zustimmung des Parlaments in Form eines Gesetzes oder eines Parlamentsbeschlusses⁴² erforderlich, weil Dänemark Verpflichtungen einging, die von größerer Bedeutung waren und deren Erfüllung die Mitwirkung des Parlaments notwendig machte.⁴³ Da sich im Folketing

³⁵ Vgl. Urteil des Obersten Gerichtshofs vom 6.4.1998, 5.

³⁶ So schon P. Andersen, Dansk Statsforfatningsret (1954), 466. Nach einer Ansicht kann den Gerichten diese Prüfungskompetenz nicht durch einfaches Gesetz entzogen werden, vgl. Zahle, Dansk forfatningsret 2 (Anm. 22), Kap. 51.2.6, 223 ff. Nach anderer Ansicht ist dies möglich, vgl. A. Ross, Dansk Statsforfatningsret 1 (1980), § 50, S. 190 ff.

³⁷ Ablehnend P. Germer, Statsforfatningsret (1995), Kap. 9 III., 169.

³⁸ "Die rechtsprechende Gewalt liegt bei den Gerichtshöfen", zitiert nach: Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten (1996), 38. Ablehnend Zahle, Dansk forfatningsret 2 (Anm. 22), Kap. 51.2, 211.

³⁹ Germer (Anm. 37), Kap. 9 III., 169; ohne Bezug auf § 3 S.3 Grundgesetz: Ross (Anm. 36), 186.

⁴⁰ So Zahle, Dansk forfatningsret 2 (Anm. 22), Kap. 51.2, 211 f.

⁴¹ UfR 1973, 694 f.

⁴² Karnov's Lovsamling (Anm. 21), 1 – Grundloven, § 19, Anm. 44.

⁴³ Diese Kriterien sind in § 19 Abs. 1 S. 2 Grundgesetz genannt.

keine 5/6-Mehrheit für die Souveränitätsübertragung fand, wurde gemäß §20 Abs.2 Grundgesetz eine Volksabstimmung abgehalten. Am 2. Oktober 1972 stimmten immerhin 63 % der Dänen für den Beitritt zu den Gemeinschaften. Daraufhin trat am 11. Oktober 1972 das Gesetz über den Beitritt Dänemarks zu den Europäischen Gemeinschaften in Kraft.⁴⁴

Mit der – nicht zum ersten Mal vor Gericht geäußerten⁴⁵ – Behauptung, sowohl der Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften an sich als auch der gewählte Weg verstießen gegen §20 Grundgesetz⁴⁶, erhob ein Frührentner Klage gegen den Ministerpräsidenten.⁴⁷ Das Landgericht Ost, dessen Urteil vom Obersten Gerichtshof mit knappen Worten bestätigt wurde,⁴⁸ wies die Klage als unzulässig ab. Zur Begründung führte das Gericht aus, die Interessen des Klägers “würden durch das fragliche Gesetz [nicht] in einer derartigen Weise beeinträchtigt, daß man annehmen könne, er habe ein konkretes und gegenwärtiges Interesse daran, die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes durch ein Gericht überprüfen zu lassen.”⁴⁹

Eine Normenkontrollklage ist demnach nur zulässig, wenn der Kläger ein eigenes hinreichendes Interesse an einer gerichtlichen Klärung der Verfassungsmäßigkeit einer Norm geltend machen kann. Ein lediglich allgemeines Interesse daran, die Verfassungsmäßigkeit einer Norm überprüfen zu lassen, reicht nicht aus.

3. Das Vorbringen der Kläger im Verfahren von 1993–1996

Die Kläger tragen im wesentlichen drei Gründe vor, weshalb ihre Klage als zulässig erachtet werden müsse. Die Kläger behaupten zunächst, sie hätten jeder für sich und alle zusammen ein hinreichendes rechtliches Interesse an einer materiellen Prüfung der aufgeworfenen Fragen. Der Begriff “rechtliches Interesse” sei unter Berücksichtigung des gesamten rechtlichen Zusammenhangs, zu dem auch die materielle Prüfung gehöre, einzugrenzen. Das Hauptvorbringen der Kläger besteht nun in der Behauptung, die Souveränitätsübertragung, welche durch das Ratifikationsgesetz⁵⁰ bewirkt werde, sei nicht in näherem Umfang

⁴⁴ Dieses Gesetz ist in der durch Gesetz Nr.259 vom 28.5.1984, Gesetz Nr.352 vom 4.6.1986 und durch Gesetz Nr.281 vom 28.4.1993 geänderten Fassung auch abgedruckt in: Gulmann/Hagel-Sørensen (Anm. 19), 425ff. Näheres zu diesem Gesetz in Gulmann/Hagel-Sørensen (Anm. 8), 33f.

⁴⁵ Die beiden unzulässigen Klagen richteten sich gegen Gesetzesentwürfe, vgl. Germer (Anm. 37), 180f.

⁴⁶ Zur Bedeutung von §20 Grundgesetz im Verfahren vor dem Obersten Gerichtshof aus dem Jahre 1973 siehe Gulmann/Hagel-Sørensen (Anm. 8), 33ff., und Karnov's Lovsamling (Anm. 21), §20, Anm. 54 mit zahlreichen Nachweisen.

⁴⁷ UfR 1973, 694f. (695).

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*, Hervorhebung durch den Verfasser.

⁵⁰ Gesetz Nr.281 vom 28.4.1993.

bestimmt, wie dies §20 Grundgesetz erfordere, und eine rechtliche Überprüfung sei nur in einem Verfahren wie dem vorliegenden möglich.⁵¹

Weiter behaupten die Kläger, daß sich die Zulässigkeit der Klage aus ihrer jeweiligen persönlichen und/oder beruflichen Stellung ergebe, weil diese durch das Ratifikationsgesetz beeinträchtigt werde.⁵² Alle Kläger seien insbesondere durch die Wirtschaftspolitik in Vorbereitung auf die Wirtschafts- und Währungsunion betroffen. Diese habe die Inflationsbekämpfung und die Währungsstabilität, nicht aber die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zum Ziel. Diesbezüglich ist anzumerken, daß Dänemark im Gegensatz zu Deutschland oder auch Frankreich eine erfolgreiche aktive Arbeitsmarktpolitik betreibt.⁵³

Aus deutscher Sicht ist die Behauptung besonders interessant, die Übertragung von Rechtsetzungskompetenzen an die Europäische Union führe zu einem geminderten Einfluß auf die Lebensumstände. Das Verständnis für und der Einfluß auf die Tätigkeit der Behörden und der Gesetzgebung verringere sich in dem Maße, wie die EU-Behörden und der EU-Gesetzgeber an die Stelle dänischer Institutionen trete.⁵⁴ Greift man hier den Einfluß auf den Gesetzgeber heraus, so ergeben sich Parallelen zum *Maastricht*-Urteil des Bundesverfassungsgerichts. Hier hatte der Beschwerdeführer Brunner eine Verletzung seiner Rechte aus Art. 38 GG gerügt. Insoweit erachtete das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsbeschwerde als zulässig.⁵⁵

Schließlich habe jeder einzelne Kläger ein konkretes und gegenwärtiges Interesse an der Feststellung der Verfassungswidrigkeit des Ratifikationsgesetzes. Ein Ziel der Europäischen Union sei die Harmonisierung der Sozialpolitik, und dies könne zu einer Aushöhlung des dänischen Sozialstaates führen. Hiervon seien insbesondere die Frührentnerin und der Arbeitslose betroffen. Als Arbeitnehmer habe der Werftarbeiter unter den Nachteilen der EU-Arbeitsmarktpolitik zu leiden, überdies habe er weniger Einfluß auf die Lohn- und Arbeitsbedingungen. Hiervon sei auch die Fischersfrau, deren Mann Arbeitgeber sei, betroffen. Als letztes Beispiel sei der Musiker erwähnt, der befürchtet, durch die EU-Kulturpolitik Nachteile zu erleiden.⁵⁶

⁵¹ UfR 1996, 1300ff. (1300f.); näheres dazu unten, s. a. Nr.9.6. des Urteils des Obersten Gerichtshofs vom 6.4.1998.

⁵² UfR 1996, 1300ff. (1301).

⁵³ Vgl. nur Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.6.1998, "Dänemark hat mit einem Maßnahmen-Mix die Arbeitslosenquote fast halbiert", 20; W. Zank, Boom mit linken Rezepten, Die Zeit vom 5.3.1998, 24, und G. Wrede, Dansk arbejdsløshet minskar för snabbt [Die Arbeitslosigkeit in Dänemark verringert sich zu schnell], Dagens Industri vom 26.8.1998, 12.

⁵⁴ UfR 1996, 1300ff. (1301).

⁵⁵ BVerfGE 89, 155ff., B 1; D. König, Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Vertrag von Maastricht – ein Stolperstein auf dem Weg in die Europäische Integration?, ZaöRV 54 (1994), 17ff. (26ff.).

⁵⁶ UfR 1996, 1300ff. (1301).

4. Das Vorbringen des beklagten Ministerpräsidenten

Der Beklagte behauptet, weder die Kläger als Gruppe noch jeder einzelne Kläger habe ein konkretes und gegenwärtiges rechtliches Interesse an einer Entscheidung in der Sache. Die Kläger hätten weder eine konkrete Vertragsbestimmung noch einen konkreten Rechtsakt auf der Grundlage der geltenden Verträge anführen können, die bzw. der Ausdruck einer Kompetenzüberschreitung sei und sie in ihren Rechtsverhältnissen in konkreter und gegenwärtiger Weise berühre. Auch könne die Frage, ob die Grenzen des §20 eingehalten worden seien, in anderen Verfahren überprüft werden.⁵⁷

Gegen den zweiten Klageantrag⁵⁸ wendet der Ministerpräsident ein, dieser könne von den Gerichten keiner Prüfung unterzogen werden, weil die Ratifikation als solche für die Bürger Dänemarks keine Folgen habe.⁵⁹ Das weitere Vorbringen soll hier nicht näher dargestellt werden, da es für die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs ohne größere Bedeutung ist.

5. Das Urteil des Landgerichts Ost zur Zulässigkeit vom 30. Juni 1994

Das Landgericht Ost hielt die Klage für unzulässig. Es bestehe kein konkretes und gegenwärtiges Rechtsverhältnis, welches die Kläger berechtige, die aufgeworfenen Fragen durch ein Gericht klären zu lassen.⁶⁰ Im Unterschied zum Urteil des Obersten Gerichtshofs aus dem Jahre 1973 stellt das Landgericht nicht auf das Bestehen eines "konkreten und gegenwärtigen rechtlichen Interesses" ab, sondern auf das Bestehen eines "konkreten und gegenwärtigen Rechtsverhältnisses"⁶¹. Darin wird jedoch – soweit ersichtlich – kein maßgeblicher Unterschied erblickt.⁶² Diese Entscheidung, die an das Urteil des Obersten Gerichtshofs des Jahres 1973 anknüpft, war allseits erwartet worden.

6. Das Urteil des Obersten Gerichtshofs zur Zulässigkeit vom 12. August 1996⁶³

Nachdem das Landgericht Ost die Klage als unzulässig abgewiesen hatte, riefen die Kläger den Obersten Gerichtshof an. Ihr Vorbringen, die Klage müsse als zulässig beurteilt werden, ergänzen sie nunmehr damit, daß jede andere Entschei-

⁵⁷ *Ibid.*; näheres dazu unten, s. a. Nr.9.6. des Urteils des Obersten Gerichtshofs vom 6.4.1998.

⁵⁸ Siehe oben II.1.(b).

⁵⁹ UfR 1996, 1300ff. (1301f.).

⁶⁰ *Ibid.* (1302).

⁶¹ Vgl. Wiedergabe des Urteils *ibid.*

⁶² Vgl. beispielsweise Germer (Anm. 37), 180.

⁶³ UfR 1996, 1300ff.; eine Übersetzung wesentlicher Passagen in das Englische und eine kurze Besprechung des Urteils findet sich in J. Svenning, *The Danish Supreme Court Puts the Maastricht Treaty on Trial*, MJ 4 (1997), 101ff.; auf dänisch ist der maßgebliche Teil des Urteils abgedruckt in Rasmussen (Anm. 2), 17f.

dung im Widerspruch zu Art. 6 Abs.1 EMRK stünde. Der Beklagte stellt dem entgegen, die vorliegende Klage liege außerhalb des Anwendungsbereichs von Art. 6 Abs.1 EMRK.⁶⁴ Der Gerichtshof äußert sich zu dieser Frage jedoch in keiner Weise.⁶⁵

In seiner Entscheidung, die als Prüfungsurteil⁶⁶ in die Literatur eingegangen ist,⁶⁷ stellt der Oberste Gerichtshof zunächst fest, die Berufungskläger hätten geltend gemacht, die Souveränitätsübertragung, die mit Dänemarks Teilnahme an der Europäischen Union stattgefunden habe, sei mit §20 Grundgesetz⁶⁸ nicht vereinbar. Nach Ansicht der Berufungskläger könne von einer Souveränitätsübertragung in näher bestimmtem Umfang nicht die Rede sein. Daher könne der Beitritt zur EU nur durch eine Verfassungsänderung gemäß §88 Grundgesetz erfolgen und diese sei nicht vorgenommen worden.

Für die Frage der Zulässigkeit der Klage sei, so der Oberste Gerichtshof, von besonderer Bedeutung, daß die Beteiligung an der EU eine Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen in Bereichen von allgemeiner und wesentlicher Bedeutung mit sich bringe. Schon deshalb sei die Kompetenzübertragung für das dänische Volk in seiner Gesamtheit von tiefgreifender Bedeutung. Hierdurch unterscheide sich der vorliegende Fall von gewöhnlichen Klagen mit dem Ziel, die Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes prüfen zu lassen. Auf Grund dieser allgemeinen und tiefgreifenden Bedeutung des Beitrittsgesetzes hätten die Berufungskläger ein wesentliches Interesse⁶⁹ daran, ihre Behauptungen gerichtlich überprüfen zu lassen. Unter diesen Umständen lägen – im Unterschied zum Verfahren des Jahres 1973⁷⁰ – keine ausreichenden Gründe dafür vor, als weitere Zulässigkeitsvoraussetzung zu verlangen, daß die Berufungskläger beweisen könnten, durch den Unionsvertrag oder darauf beruhenden Rechtsakten in ihren Rechtsverhältnissen konkret und gegenwärtig berührt zu sein. Im übrigen sei eine solche Zulässigkeitsvoraussetzung nicht geeignet, eine bessere Klärung der aufgeworfenen Frage, nämlich der nach den Grenzen des §20 Grundgesetz, zu sichern. Auch seien keine ausreichenden Gründe dafür ersichtlich, die Anträge als ungeeignet für eine gerichtliche Überprüfung zu erachten. Daher stellt der Gerichtshof abschließend fest, daß die Berufungskläger das erforderliche rechtliche Interesse daran hätten, ihre Behauptungen gerichtlich überprüfen zu lassen. Dem Antrag der Berufungskläger folgend wurde die Sache an die Vorinstanz, das Landgericht Ost, zur materiellen Prüfung zurückverwiesen.

Die beiden wesentlichen Gründe, die für die Zulässigkeit der Klage sprechen, sind also die besonders tiefgreifende Bedeutung des Ratifikationsgesetzes

⁶⁴ UfR 1996, 1300ff. (1302).

⁶⁵ Hierzu O. Krarup, Retten til Grundlovsprøvelse, in: M. Kjærum/K. Slavensky/J. Vedsted-Hansen, Grundloven og menneskeretligheder i et dansk og europæisk perspektiv, 349ff. (354).

⁶⁶ "Prøvelsedom", so z.B. Tam m (Anm. 2), 87.

⁶⁷ UfR 1996, 1300ff. (1302f.).

⁶⁸ Siehe unten Nr.9.2. der Stellungnahme des Gerichtshofs oder oben im Text unter II.

⁶⁹ Zu den Begriffen "konkretes und gegenwärtiges Interesse", "rechtliches Interesse" sowie "wesentliches Interesse" siehe Rasmussen (Anm. 2), 27ff.

⁷⁰ UfR 1973, 694f.; siehe auch oben.

für das dänische Volk und Dänemark sowie die Eignung der vorliegenden Klage, die materiell-rechtlichen Probleme einer Klärung zuzuführen.⁷¹

Diese überraschende Entscheidung des Obersten Gerichtshofs weckte Dänemark aus einem "verfassungsrechtlichen Dornröschenschlaf".⁷² Nach H. Rasmussen hat sich Dänemark durch dieses Urteil von einer Demokratie ohne Konstitutionalismus, einer Demokratie, in der das Parlament über allem und jedem steht, zu einer Demokratie mit Konstitutionalismus gewandelt. Nach letzterem Demokratieverständnis habe auch die Minderheit ein legitimes Schutzbedürfnis.⁷³ Daß der Oberste Gerichtshof bereit sei, sein Prüfungsrecht auszudehnen, sei ein Gewinn für die Demokratie.⁷⁴

Bei der Entscheidung des Obersten Gerichtshofs, mit seiner bisherigen Rechtsprechung zu brechen, haben vermutlich Gründe eine Rolle gespielt, die sich mit der Frage nach seiner Glaubwürdigkeit, Autorität und Legitimation umschreiben lassen.⁷⁵ In der Literatur wird vermutet, dieses Urteil, das an die europäische Rechtskultur anknüpfe, stelle nur einen Vorgeschmack auf den Durchbruch der Rechtsprechung als der dritten Gewalt dar.⁷⁶ Gleichzeitig wird aber die Begründung für diese "Revolution" als unzureichend bezeichnet.⁷⁷

7. Erste Folgen des Urteils des Obersten Gerichtshofs vom 12. August 1996

Das Urteil des Obersten Gerichtshofs hatte bereits zwei Monate nach seiner Verkündung praktische Konsequenzen. Im Oktober 1996 beriet die EU über Möglichkeiten, gegen zwei amerikanische Gesetze (das Helms-Burton-⁷⁸ und das D'Amato-Gesetz⁷⁹) vorzugehen.⁸⁰ Als Gegenmaßnahme wollte die EU ein *blocking statute* erlassen. Art. 235 EGV war zusammen mit Art. 113 und Art. 73c EGV als Kompetenzgrundlage für eine entsprechende Verordnung vorgesehen. Dies stieß jedoch zur Überraschung der EU-Partner auf den Widerstand der

⁷¹ S. a. Rasmussen (Anm. 2), 19f.

⁷² *Ibid.*, 19 und 7.

⁷³ *Ibid.*, 34f.

⁷⁴ *Ibid.*, 41.

⁷⁵ *Ibid.*, 20.

⁷⁶ Tamm (Anm. 2), 87.

⁷⁷ *Ibid.*, 95.

⁷⁸ The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (LIBERTAD), Pub.L.No. 104-110, 110 Stat. 785 (March 12, 1996), abgedruckt in ILM 35 (1996), 357 ff.

⁷⁹ Iran and Libya Sanctions Act, abgedruckt in ILM 35 (1996), 7 ff.

⁸⁰ Das Helms-Burton-Gesetz zielt darauf ab, Kuba zu isolieren, dessen Wirtschaft zu schädigen, um so das Regime Fidel Castros zu stürzen. Das D'Amato-Gesetz richtet sich gegen den Iran und Libyen. Beide Gesetze sind bedenklich, weil sie extraterritoriale Wirkungen haben, die über das völkerrechtlich zulässige Maß hinauszugehen scheinen. Vgl. nur W. Meng, Extraterritoriale Jurisdiktion in der US-amerikanischen Sanktionsgesetzgebung, EuZW 1997, 423 ff.; D. Kaye, The Helms-Burton Act: Title III and International Claims, Hastings International and Comparative Law Review 1997, 729 ff.; R.L. Muse, The Nationality of Claims Principle of Public International Law and the Helms-Burton Act, Hastings International and Comparative Law Review 1997, 777 ff.

dänischen Regierung. Das Heranziehen von Art. 235 EGV könne nämlich von dänischen Gerichten als Ausdruck eines zu weit gehenden Souveränitätsverlustes verstanden werden.⁸¹ Tatsächlich wurde dann eine Brüsseler Vereinbarung aus dem Jahre 1968 über die Vollstreckbarkeit von Zivil- und Handelsurteilen bemüht, um festzustellen, daß die Heranziehung des Art. 235 EGV keinen weiteren Souveränitätsverlust für Dänemark mit sich bringe.⁸² Somit konnte die Verordnung⁸³ erlassen werden.⁸⁴

IV. Die Begründetheit der Klage vom 14. Mai 1993

Die Klage wäre insbesondere dann begründet, wenn der Oberste Gerichtshof zum Ergebnis käme, daß das Änderungsgesetz zum Beitrittsgesetz⁸⁵ gegen § 20 Grundgesetz verstoße. Bei der Feststellung der Verfassungswidrigkeit von Gesetzen ist aber der Oberste Gerichtshof ganz ausgesprochen zurückhaltend. Zwar haben Untergerichte in einigen wenigen Fällen einzelne gesetzliche Vorschriften als verfassungswidrig erachtet,⁸⁶ jedoch wurden diese Urteile regelmäßig vom Obersten Gerichtshof aufgehoben. Daher wurden nur zwei Urteile rechtskräftig. In dem einen Verfahren wurde wegen der Bedeutungslosigkeit der Sache keine Berufung zum Obersten Gerichtshof eingelegt,⁸⁷ in dem anderen Verfahren war die verfassungsrechtliche Frage von eher untergeordneter Bedeutung.⁸⁸

⁸¹ Vgl. Europe N° 6838 (n.s.), 23.10.1996, 11; Europe No 6839 (n.s.), 24.10.1996, 8; Europe N° 6842 (n.s.), 28/29.10.1996, 6; Dagens Nyheter vom 24.10.1996, S.A 8: "Danmark sprækker EU-front – USA:s sanktionslagar. Motåtgärder från Bryssel faller på danskt veto." [Dänemark spaltet EU-Front – US-amerikanische Sanktionsgesetze. Brüsseler Gegenmaßnahmen scheitern am dänischen Veto.]

⁸² Vgl. Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 30.10.1996, 2: "Mit einem juristischen Trick – EU einig über Maßnahmen gegen Helms-Burton-Gesetz"; Europe N° 6843 (n.s.), 30.10.1996, 6. Bei der Vereinbarung handelt es sich um das "Übereinkommen über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen" vom 27. September 1968 (EuGVÜ).

⁸³ Verordnung (EG) Nr.2271/96 des Rates vom 22.11.1996, ABIEG 1996 Nr.L 309, S.1 = EuZW 1997, 430ff. (deutscher Text) = ILM 36 (1997), 125 ff. (englische Fassung).

⁸⁴ Andere Gegenmaßnahmen seien hier beispielhaft genannt: Reaffirmation of Cuban Dignity and Sovereignty Act, ILM 36 (1997), 472 ff. (Kuba); Foreign Extraterritorial Measures Act, ILM 36 (1997), 117 ff. (Kanada); Act to Protect Trade and Investment from Foreign Statutes which Contravene International Law, ILM 36 (1997), 133 ff. (Mexiko). Mittlerweile nähern sich die Positionen an: Memorandum of Understanding Between the United States and the European Union, ILM 36 (1997), 529 f.; aus jüngerer Zeit: Understanding with Respect to Disciplines for the Strengthening of Investment Protection, Text of Understanding released by the Bureau of Economic, Business and Agricultural Affairs, 18.5.1998, http://www.state.gov/www/issues/economic/us-eu_invest_protect am 15.6.1998.

⁸⁵ S. oben I. und Anm. 19.

⁸⁶ Vgl. Germer (Anm. 37), 172 ff.

⁸⁷ Zahle, Dansk forfatningsret 2 (Anm. 22), Kap. 51.2.4, 219.

⁸⁸ Mit einer Zusammenfassung des Urteils Germer (Anm. 37), 174. Nach Zahle, Dansk forfatningsret 2 (Anm. 22), Kap. 51.2.4, 219, hat der Oberste Gerichtshof in keinem Fall, also auch nicht in dem von Germer genannten, ein Gesetz für verfassungswidrig erklärt.

1. Das Urteil des Landgerichts Ost vom 27. Juni 1997⁸⁹

In seinem Urteil vom 27. Juni 1997 kommt das Landgericht Ost zu dem Schluß, daß die Klage unbegründet sei. Das Urteil umfaßt lediglich 14 Seiten. Schon die Darstellung des Sachverhalts auf zweieinhalb Seiten ist in Anbetracht des umfangreichen Parteivortrags mehr als knapp⁹⁰ und läßt das ebenfalls nur grob skizzierte Vorbringen der Parteien kaum nachvollziehbar erscheinen.⁹¹ O. Krarup und P. Pagh werfen dem Gericht sogar vor, eine "richter gemachte Wirklichkeit" geschaffen zu haben und auf dieser Grundlage den eigentlichen Fragen ausgewichen zu sein.⁹² Da diese Kritik nicht völlig unberechtigt erscheint und das Urteil des Landgerichts Ost, insbesondere die Urteilsgründe für die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs keine größere Bedeutung haben, wird hier darauf verzichtet, das Urteil darzustellen. Nach dieser Entscheidung des Landgerichts Ost riefen die Kläger erneut den Obersten Gerichtshof an.

2. Das Urteil des Obersten Gerichtshofs vom 6. April 1998⁹³

Mit insgesamt 153 Seiten ist das Urteil des Obersten Gerichtshofs vom 6. April 1998 wohl das längste, das der Gerichtshof je erlassen hat. Die Stellungnahme des Gerichtshofs am Ende des Urteils umfaßt jedoch nur etwas mehr als acht Seiten. Davor sind neben der Zusammenfassung des Vorbringens der Parteien und Gesetzesmaterialien vor allem Auszüge aus den etwa 7000 Seiten⁹⁴ umfassenden Dokumenten der Regierung abgedruckt, die diese vorlegen mußte.⁹⁵

Ursprünglich hatten die (Berufungs-)Kläger drei Anträge gestellt.⁹⁶ Vor dem Obersten Gerichtshof beschränkten sie sich auf nur noch einen einzigen Antrag, nämlich darauf, daß "der [...] Ministerpräsident [...] anerkennen muß, daß die Übertragung von Kompetenzen dänischer Organe [...] im Widerspruch zum Grundgesetz [...] steht [...]."⁹⁷ Die Berufungskläger wollen also nur die staatsrechtliche Frage nach den Grenzen des §20 Grundgesetz beantwortet wissen.⁹⁸ Der Oberste Gerichtshof stellt dies in seiner Stellungnahme unter Nr. 9.1.⁹⁹ deutlich dar. Wäre §20 Grundgesetz nicht einschlägig, so hätte das Grundgesetz gemäß

⁸⁹ Abgedruckt in O. Krarup/P. Pagh, Grundlovsdommen, østre Landrets Dom af 27. juni 1997, 88 ff.

⁹⁰ *Ibid.*, 103.

⁹¹ *Ibid.*, 104.

⁹² *Ibid.*, 110 f.

⁹³ UfR 1998, 800 ff. Grundlage der folgenden Ausführungen ist eine Abschrift des Urteils. Eine inoffizielle Übersetzung der Urteilsgründe in das Englische findet sich auf folgender Internetseite des dänischen Außenministeriums: <http://www.um.dk/udenrigspolitik/europa/domeng/>.

⁹⁴ C. Berg, Historisk sag i Højesteret om grundlovsbrud, Politiken, <http://www.politiken.dk/polinfo/grund1> am 8.4.1998.

⁹⁵ Entscheidung des Obersten Gerichtshofs vom 3.11.1997, UfR 1998, 16 ff.

⁹⁶ Siehe oben unter II.

⁹⁷ Urteil, 5; es handelt sich um den ursprünglichen Antrag (a).

⁹⁸ Schriftsatz Prozesskrift 3 der Kläger vom 9.1.1998, unter I., S. 2, wiedergegeben im Urteil, 122.

⁹⁹ Siehe oben.

seinem § 88¹⁰⁰ um eine Vorschrift ergänzt werden müssen, welche die "reale Souveränitätsübertragung"¹⁰¹ erlaubt. Eine derartige Grundgesetzänderung gemäß § 88 durchzuführen, ist jedoch ein aufwendiges Unterfangen mit durchaus unsicheren Erfolgsaussichten.¹⁰²

In der Sache stützen die Berufungskläger ihren Antrag auf zwei Gesichtspunkte. Zum einen behaupten sie, daß § 20 Abs. 1 Grundgesetz nur zu einer Übertragung von Souveränität "in näher bestimmtem Umfang" ermächtige und daß diese Voraussetzung nicht erfüllt sei. Zum anderen erblicken sie im Umfang der Souveränitätsübertragung einen Verstoß gegen das Demokratieprinzip.¹⁰³ Da das Urteil im wesentlichen für sich selbst spricht, werden im folgenden nur einige Anmerkungen gemacht.

a) Art. 235 EGV und § 20 Abs. 1 Grundgesetz¹⁰⁴

§ 20 Abs. 1 Grundgesetz hat folgenden Wortlaut: "Befugnisse, die auf Grund dieser Verfassung den Behörden [Organen] des Königreichs zustehen, können durch Gesetz in näher bestimmtem Umfang [...] übertragen werden."¹⁰⁵ Welche Befugnisse im Rahmen des § 20 Grundgesetz übertragen werden, kann auch – wie im Beitrittsgesetz geschehen – durch Verweis auf einen völkerrechtlichen Vertrag geregelt werden.¹⁰⁶ Nach Auffassung der Berufungskläger genügt aber die Verweisung insbesondere auf den EGV nicht dafür, daß zum Zeitpunkt der Souveränitätsübertragung positiv und überschaubar abgegrenzt ist, welche Kompetenzen übertragen werden.¹⁰⁷ Begründet wird dies mit der bisherigen Anwendung des Art. 235 EGV und der Rechtsprechung des EuGH¹⁰⁸. Die tatsäch-

¹⁰⁰ § 88 Grundgesetz hat folgenden Wortlaut: "Nimmt das Folketing den Entwurf einer neuen Verfassungsbestimmung an und will die Regierung diese Sache fördern, so wird eine Neuwahl des Folketing ausgeschrieben. Wird von dem aus der Wahl hervorgehenden Folketing der Entwurf in unveränderter Fassung angenommen, so muß er vor Ablauf eines halben Jahres nach seiner Verabschiedung den Wählern des Folketing zur Billigung oder Ablehnung durch direkte Abstimmung vorgelegt werden. [...] Haben eine Mehrheit der an der Abstimmung teilnehmenden und mindestens 40 % sämtlicher Stimmberechtigten ihre Stimme für den Folketingsbeschuß abgegeben und wird dieser vom König bestätigt, so erhält dieser Beschluß Verfassungsrang." Vgl. Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten, 4. Aufl. (1996), 52.

¹⁰¹ Schriftsatz Processkrift 3 der Kläger vom 9.1.1998 unter II., 122 f. des Urteils des Obersten Gerichtshofs vom 6.4.1998.

¹⁰² Zur Verfassungsänderung H. Zahlé, Dansk forfatningsret 1, Institutioner og regulering (1995), Kap. 3, 41 ff.

¹⁰³ Urteil, Nr. 9.1., 146. Zu § 20 Grundgesetz vgl. Nrn. 9.4. bis 9.7., zum Demokratieprinzip vgl. Nr. 9.9.

¹⁰⁴ Vgl. Nr. 9.4. des Urteils.

¹⁰⁵ Die Übersetzung wurde der Textsammlung Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten (Anm. 100), 40 entnommen. Hervorhebung durch den Verfasser. Zum Souveränitätsbegriff und § 20 Grundgesetz siehe insbesondere O. Spiermann, "i nærmere bestemt omfang" om Danmark, suverænitet og Den Europæiske Union, Juristen 1997, 197 ff.

¹⁰⁶ Vgl. Urteil, unter Nr. 9.2.

¹⁰⁷ Schriftsatz Processkrift 3, II.

¹⁰⁸ Zur Rechtsprechung des EuGH unten b) und c).

liche Anwendung der Generalklausel Art. 235 EGV bringe nach Ansicht der Berufungskläger eine Souveränitätsübertragung in unbestimmtem Umfang mit sich. Art. 235 EGV habe es schon bisher ermöglicht, neue Sachgebiete dergestalt in den Kompetenzbereich der Gemeinschaften einzubeziehen, daß § 20 Grundgesetz verletzt worden sei.¹⁰⁹

Durch Entscheidung vom 3. November 1997¹¹⁰ hatte der Oberste Gerichtshof auf Antrag der Berufungskläger den Ministerpräsidenten verpflichtet, zahlreiche Dokumente der Regierung vorzulegen. Diese sind z. T. im Urteil wiedergegeben.¹¹¹ Aus diesen geht hervor, daß die dänischen Regierungen immer wieder Bedenken gegen die Anwendung des Art. 235 EGV gehabt und auch im Rat vorgebracht, jedoch weiter keine Konsequenzen gezogen haben. Beispielhaft kann dies anhand der Vogelschutzrichtlinie vom 2. April 1979¹¹² dargestellt werden. Bereits 1977 hatte Dänemark im Rat Bedenken gegen die Heranziehung des Art. 235 EGV als Kompetenzgrundlage angemeldet. Bei Annahme der Vogelschutzrichtlinie durch den Rat gab die dänische Regierung eine Erklärung ab, in der sie diese Bedenken wiederholte und darauf hinwies, daß damit kein Präzedenzfall für die Annahme von Rechtsakten ähnlichen Charakters geschaffen werde.¹¹³ Laut Zeitungsberichten hatte der ehemalige Minister Nørgaard im Mai 1997 hierzu gesagt: "Wir verletzten das Grundgesetz". In seiner Erklärung vor dem Obersten Gerichtshof sieht sich der Minister falsch zitiert. Er habe lediglich ausdrücken wollen, der "Gummiparagraph"¹¹⁴ Art. 235 EGV sei überdehnt worden. Weiter wurde Nørgaard gebeten, folgende Äußerung zu erläutern: "Wir versuchten die ganze Zeit darauf zu achten, daß das Grundgesetz nicht verletzt wird." Hierzu stellt er fest, er habe damit lediglich seine Amtszeit als Außenwirtschaftsminister gemeint. Nach seinem Eindruck habe die spätere bürgerlich-konservative Regierung der Anwendung des Art. 235 EGV nicht die gleiche Aufmerksamkeit geschenkt.¹¹⁵

Der Gerichtshof nimmt zu der Frage, ob bestimmte Rechtsakte, die auf der Grundlage des Art. 235 EGV erlassen wurden, § 20 Grundgesetz verletzt haben könnten, nicht Stellung.¹¹⁶ Dies hatten die Berufungskläger auch nicht beantragt. Ihnen war allein wichtig gewesen, eine Entwicklung zu veranschaulichen, die zu einem immer größer werdenden Kompetenzverlust Dänemarks geführt habe und auch in Zukunft führen werde. In der Literatur wird denn auch die Auffassung vertreten, die "stückweise Abgabe von Souveränität" sei als eine verfassungsgewohnheitsrechtliche Änderung des § 20 Grundgesetz zu betrachten.¹¹⁷

¹⁰⁹ Urteil, 77 ff.; so auch O. Krarup, Grundloven og Unionsretten, UfR 1994, B 75 ff. (76 f.)

¹¹⁰ UfR 1998, 16 ff.

¹¹¹ Urteil, 77–114.

¹¹² Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2.4.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, Amtsblatt Nr. L 103, 1 ff.

¹¹³ S. 95 ff. des Urteils.

¹¹⁴ Im Urteil nicht in Anführungszeichen gesetzt, 119.

¹¹⁵ Urteil, 119 f.

¹¹⁶ Urteil, Nr. 9.4., zweiter Absatz.

¹¹⁷ H. Koch, Juristen 1992, 250, zitiert in Rasmussen (Anm. 2), 93 f.

Der Gerichtshof stellt fest, daß Art. 235 EGV in Zukunft so zu verstehen sei, wie es der EuGH im Plenargutachten vom 28. März 1996 dargestellt habe,¹¹⁸ auch wenn dies in der Vergangenheit anders gewesen sein sollte.¹¹⁹ Diese Formulierung könnte als Hinweis darauf zu verstehen sein, daß der Gerichtshof in dem einen oder anderen Fall Zweifel an der Einhaltung der Grenzen des Art. 235 EGV hatte. Hingewiesen sei in diesem Zusammenhang auf eine Parallele zum *Maastricht-Urteil* des Bundesverfassungsgerichts, in dem es heißt, "in Zukunft [wird] bei der Auslegung von Befugnisnormen [...] zu beachten sein, daß der Unionsvertrag zwischen der Wahrnehmung einer begrenzt eingeräumten Hoheitsbefugnis und der Vertragsänderung unterscheidet, seine Auslegung deshalb in ihrem Ergebnis nicht einer Vertragserweiterung gleichkommen darf [...]."¹²⁰

Die ausdrückliche Feststellung des Gerichtshofs, Beschlüsse gemäß Art. 235 EGV seien nur einstimmig möglich und die Regierung habe dadurch ein Vetorecht, wobei sie sich bei der Abstimmung an den Grenzen des Art. 235 EGV zu orientieren habe,¹²¹ ist bemerkenswert. Der Beklagte jedenfalls hatte die Ansicht vertreten, bloße Abstimmungsregeln seien vorliegend ohne jede Bedeutung.¹²²

Abschließend bleibt festzuhalten, daß der Gerichtshof keine Unvereinbarkeit der Vertragsergänzungskompetenz des Art. 235 EGV mit dem Bestimmtheitsgrundsatz des § 20 Abs. 1 Grundgesetz feststellt.¹²³

b) Die "integrierende" Rechtsprechung des EuGH und § 20 Grundgesetz¹²⁴

Nach Auffassung der Berufungskläger hat die "integrierende" Rechtsprechung des EuGH die Souveränität Dänemarks in einer Weise eingeschränkt, die von § 20 Grundgesetz nicht mehr gedeckt ist.¹²⁵ Die Gemeinschaften bestimmten danach durch den EuGH ihre eigenen Kompetenzen und teilten sich selbst die Kompetenzen zu, die das "verfassungsrechtliche Rechtssystem der Gemeinschaften als notwendig voraussetzen".¹²⁶ Weiterhin enthielten die Gemeinschaften Elemente, die für eine unabhängige Rechtsordnung und Rechtmäßigkeitskontrolle notwendig seien und in immer stärkerem Umfang die Rechtsstaatsfunktion übernommen hätten, die das Fundament der nationalen Souveränität darstelle.¹²⁷ Zur Begrün-

¹¹⁸ Die maßgeblichen Nummern 29 und 30 dieses Plenargutachtens sind im Urteil unter Nr. 9.4. zitiert und unten übersetzt.

¹¹⁹ Urteil, Nr. 9.4., drittletzter Absatz.

¹²⁰ BVerfGE 89, 155 ff., ZaöRV (Anm. 26), EuGRZ (Anm. 26), C II 3 b; vgl. auch C. Tomuschat, Die Europäische Union unter der Aufsicht des Bundesverfassungsgerichts, EuGRZ 1993, 489 ff. (494).

¹²¹ Urteil, 150, Nr. 9.4. letzter Absatz.

¹²² Urteil, 141 f.

¹²³ Urteil, Nr. 9.7.

¹²⁴ Urteil, Nr. 9.5. S. a. Rasmussen (Anm. 2), 100 ff., der die Problematik übersichtlich darstellt.

¹²⁵ Processkrift 3, [I]II. 4.2, S. 14, Urteil, 129.

¹²⁶ Processkrift 3, [I]II. 4.2, 14 f. und IV., Nr. 5, S. 22 f., Urteil, 129 und 134.

¹²⁷ Processkrift 3, [I]II. 4.2, S. 19 f., Urteil, 132.

ding ihres Vortrags weisen die Berufungskläger auf zahlreiche Urteile des EuGH¹²⁸ hin, die sie kurz kommentieren.¹²⁹

Unter Nr.9.5. der Stellungnahme des Gerichtshofs setzt sich dieser mit dem Vortrag der Berufungskläger auseinander, ohne diesem im Ergebnis zu folgen.¹³⁰ Zunächst beschreibt der Gerichtshof in aller Kürze die Kompetenzen, die dem EuGH nach Art. 164, 173 und 177 EGV zukommen.¹³¹ Stelle sich die Frage nach der Gültigkeit eines Rechtsaktes oder einer anderen Handlung, die gemäß Art. 235 EGV erlassen worden sei, so könne dies vor den EuGH gebracht werden, der dann die Aufgabe habe "sicherzustellen, daß die Grenzen für die Tätigkeit der Gemeinschaft beachtet werden."¹³² Daß die Festlegung der Kompetenzen der Gemeinschaftsorgane nicht eindeutig sei und der EuGH über solche Fragen zu entscheiden habe, sei mit §20 Grundgesetz vereinbar.¹³³ Dies gelte auch für die am Ziel des EGV orientierte Auslegung und die "rechtsschöpfende Tätigkeit des Europäischen Gerichtshofs in den Grenzen des Vertrags."¹³⁴ Damit billigt der Oberste Gerichtshof die vom EuGH angewandte systematisch-teleologische Auslegungsmethode, die sich wesentlich am *effet utile* orientiert.¹³⁵

c) *Die Durchsetzung der Grenzen der Souveränitätsübertragung und das Verhältnis des Obersten Gerichtshofs zum EuGH*¹³⁶

Hinsichtlich der Durchsetzung der Grenzen der Souveränitätsübertragung und des Verhältnisses des Obersten Gerichtshofs zum EuGH war von den Berufungsklägern folgendes vorgetragen worden: Wenn in einem Gerichtsverfahren in Dänemark geltend gemacht werde, ein Rechtsakt, der gegenüber den (Berufungs-)Klägern auf europarechtlicher Grundlage ergangen sei, sei wegen eines Verstoßes gegen das Grundgesetz für diese nicht bindend, folge aus Art. 177 EGV und dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts,¹³⁷ daß diese Frage letztlich dem EuGH zur bindenden Entscheidung vorzulegen sei. Nach einer solchen Entscheidung könnten dänische Gerichte einen EU-Rechtsakt nicht als gegen §20 Grund-

¹²⁸ Genannt werden u.a. folgende Urteile: *Van Gend & Loos*, Slg. 1963, 1; *Les Verts*, Slg. 1986, 1339; *Walt Vilhelm*, Slg. 1969, 1; *AETR*, Slg. 1970, 1125; *Luisi & Carbone*, Slg. 1984, 377; *Cowan*, Slg. 1989, 195; *Gravier*, Slg. 1985, 593; *Blaizot*, Slg. 1988, 379; *Costa/Enel*, Slg. 1964, 585; *Internationale Handelsgesellschaft*, Slg. 1970, 1125; *Corbeau*, Slg. 1993-I, 2533; *Defrenne*, Slg. 1976, 455; *van Duyn*, Slg. 1974, 1337; *Wachauf*, Slg. 1989, 2609 und *Hoehst*, Slg. 1989, 2859.

¹²⁹ Processkrift 3, [I]II. 4.2, 14 ff., Urteil, 129 ff. Vgl. hierzu auch H. Rasmussen, *Europolratifikation: Grundlovens § 19 eller § 20?*, Juristen 1997, 293 ff. (300 ff.).

¹³⁰ Zum Vortrag des beklagten Ministerpräsidenten vgl. Urteil, Nr. 8, 142 ff.

¹³¹ Urteil, Nr. 9.5., erster Absatz.

¹³² *Ibid.*, zweiter Absatz.

¹³³ *Ibid.*, Nr. 9.5., dritter Absatz.

¹³⁴ *Ibid.*, Nr. 9.5., vierter Absatz und Nr. 9.7.

¹³⁵ Zur Interpretationsmethode des EuGH vgl. M. Schweitzer/W. Hummer, *Europarecht*, 5. Aufl. (1996), Rn. 451 ff.

¹³⁶ Urteil, Nr. 9.6. Zur Rechtslage in Deutschland nach dem *Maastricht*-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vgl. K. Schlaich, *Das Bundesverfassungsgericht* (1997), 237 ff.

¹³⁷ Grundsätzliche Überlegungen zum Vorrang des Gemeinschaftsrechts finden sich in O. Spiermann, *Enten & Eller, Studier i suveränitetsbegreber* (1995), 135 ff.

gesetz verstoßend beurteilen.¹³⁸ Daß gewichtige verfassungsrechtliche Fragen zu beantworten seien, die dänischen Gerichte jedoch eben diese Fragen nicht beantworten würden bzw. könnten, sei Ausdruck eines "juristischen Surrealismus".¹³⁹

Der Ministerpräsident behauptete dagegen, die Berufungskläger hätten Art. 177 EGV mißverstanden. Wenn in einem zukünftigen Fall geltend gemacht würde, ein bestimmter Rechtsakt der EU sei mit dem dänischen Grundgesetz nicht vereinbar oder in Überschreitung der der EU zukommenden Kompetenzen ergangen, so würde ein dänisches Gericht dem EuGH vorlegen. Dieser würde dann über die Rechtmäßigkeit nach dem Recht der EU befinden. Sollte der EuGH den Rechtsakt für rechtmäßig erachten, so würden die dänischen Gerichte den Rechtsakt am dänischen Grundgesetz messen.¹⁴⁰ Dieser Auffassung schließt sich der Oberste Gerichtshof unter Nr. 9.6. im wesentlichen an. Wegen der besonderen Bedeutung dieser Passage des Urteils, soll diese nachfolgend näher dargestellt und kommentiert werden.

(1) Verpflichtung zur Vorlage gemäß Art. 177 EGV

Der Oberste Gerichtshof stellt ausdrücklich fest, es sei anerkannt, daß "die Kompetenz, die Rechtmäßigkeit und Gültigkeit von EG-Rechtsakten zu prüfen, dem Europäischen Gerichtshof zukommt."¹⁴¹ Weiter heißt es: "dänische Gerichte [können] einen EG-Rechtsakt nicht für in Dänemark unanwendbar erklären [...], ohne daß die Frage nach dessen Vereinbarkeit mit dem Vertrag durch den Europäischen Gerichtshof geprüft worden ist".¹⁴² Jedes dänische Gericht¹⁴³ muß daher dem EuGH gemäß Art. 177 EGV vorlegen, wenn es einen entscheidungserheblichen EG-Rechtsakt für kompetenzwidrig hält. Bezüglich der daraufhin ergehenden Entscheidungen des EuGH könnten die dänischen Gerichte im allgemeinen davon ausgehen, daß sie "innerhalb der Grenzen der Souveränitätsübertragung liegen."¹⁴⁴

¹³⁸ Besonders prägnant dargestellt im Verfahren um die Zulässigkeit der Klage, vgl. UfR 1996, 1300ff. (1300f.). Siehe auch Urteil, Nr. 9.6., erster Absatz.

¹³⁹ Krarup (Anm. 109), 77.

¹⁴⁰ UfR 1996, 1300ff. (1301); Urteil vom 6.4.1998, 142f. Diese Argumentation sollte ursprünglich dazu dienen, die Gerichte dazu zu bewegen, die Klage als unzulässig abzuweisen.

¹⁴¹ Urteil, Nr. 9.6., zweiter Absatz, erster Satz.

¹⁴² *Ibid.*, zweiter Satz, vgl. auch Urteil, Nr. 9.2., zweiter Absatz, vierter Satz.

Das *Maastricht*-Urteil des Bundesverfassungsgerichts läßt hingegen die Deutung zu, ein einzelner deutscher Verwaltungsbeamter habe einen Rechtsakt, der nach seiner Überzeugung kompetenzwidrig erlassen worden sei, als unverbindlich zu betrachten. So J.A. Frowein, *Das Maastricht-Urteil und die Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit*, ZaöRV 54 (1994), 1ff. (9); Tomuschat (Anm. 120), 494; vgl. Urteil des BVerfGE 89, 155ff., C I 3 am Ende.

Möglicherweise wird aber das Bundesverfassungsgericht lediglich die Möglichkeit der Vorlage durch ein deutsches Gericht an das Bundesverfassungsgericht annehmen. Vgl. J.A. Frowein, *Legitimation und Wirkung des Rechts der Europäischen Union/Gemeinschaft*, in: P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), *Perspektiven des Rechts in der Europäischen Union*, Heidelberger Forum für Europäisches Recht, Band 1, 105ff. (126).

¹⁴³ Bezüglich nicht-letzinstanzlicher Gerichte vgl. auch *Foto Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost*, Rs. 314/85, Slg. 1987, 4199ff. (4230ff.).

¹⁴⁴ Urteil, Nr. 9.6., zweiter Absatz, zweiter Satz.

(2) Kontrolle der Einhaltung der Grenzen des § 20 Grundgesetz

Nachdem der Oberste Gerichtshof diese Feststellungen getroffen hat, nimmt er nicht nur für sich, sondern für die dänischen Gerichte¹⁴⁵ insgesamt die Kompetenz in Anspruch, Fragen "dahin gehend zu überprüfen, inwieweit ein EG-Rechtsakt¹⁴⁶ die Grenzen der durch das Beitrittsgesetz vorgenommenen Souveränitätsübertragung überschreitet."¹⁴⁷ Liest man den soeben zitierten Satzteil zusammen mit dem folgenden Satz: "Im Rahmen des § 20 kann es einer internationalen Organisation nicht überlassen werden, Rechtsakte zu erlassen [...], die gegen Bestimmungen des Grundgesetzes, darunter dessen Freiheitsrechte, verstoßen [...]"¹⁴⁸, so wird deutlich, daß diese Kompetenz auch die Möglichkeit mit sich bringt, in einem Einzelfall einen EG-Rechtsakt auf dessen Vereinbarkeit mit den dänischen Grundrechten hin zu überprüfen.¹⁴⁹

Die beanspruchte Prüfungskompetenz ergibt sich nach Auffassung des Obersten Gerichtshofs aus § 20 Abs. 1 Grundgesetz und der den dänischen Gerichten zukommenden Befugnis zur Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen.¹⁵⁰ Wie die Kontrolle der Einhaltung der Grenzen des § 20 Grundgesetz ausgestaltet ist, wird im folgenden dargestellt.

Zweifelt ein dänisches Gericht an der Gültigkeit eines EG-Rechtsakts, so hat es dem EuGH gemäß Art. 177 EGV vorzulegen. Erklärt der EuGH den EG-Rechtsakt für ungültig, so hat sich die Frage nach der Überschreitung der Grenzen der Souveränitätsübertragung erledigt. Wenn aber der EuGH keine Gründe findet, die die Gültigkeit des fraglichen EG-Rechtsakts in Zweifel ziehen, dann stellt sich die Frage nach der Vereinbarkeit des Rechtsakts mit § 20 Grundgesetz. Den vom EuGH für gültig befundenen Rechtsakt kann ein dänisches Gericht nur dann als in Dänemark für unanwendbar erklären, wenn "die außergewöhnliche Situation eintreten sollte, daß mit der erforderlichen Sicherheit festgestellt werden kann, daß ein EG-Rechtsakt, der vom Europäischen Gerichtshof aufrechterhalten worden ist, auf einer Anwendung des Vertrags beruht, die von der Souveränitätsübertragung durch das Beitrittsgesetz nicht gedeckt ist."¹⁵¹

Es spricht also eine Vermutung dafür, daß ein EG-Rechtsakt, den der EuGH für gültig erklärt hat, auch mit der vorgenommenen Souveränitätsübertragung vereinbar ist. Ein dänisches Gericht, welches sich mit der Frage nach der Überschreitung der Grenzen der Souveränitätsübertragung auseinandersetzt, hat sich also auf eine Evidenzkontrolle zu beschränken. Die "erforderliche Sicherheit" kann nämlich

¹⁴⁵ Diese Zuständigkeit bei allen dänischen Gerichten und nicht nur beim höchsten Gericht zu begründen, ist problematisch. Vgl. Frowein, *Legitimation ...* (Anm. 142), 126.

¹⁴⁶ Gleiches gilt für "gemeinschaftsrechtliche Regeln und Rechtsprinzipien, die auf der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs beruhen", vgl. Urteil, Nr. 9.6., zweiter Absatz, fünfter Satz.

¹⁴⁷ Urteil, Nr. 9.6., zweiter Absatz, dritter Satz.

¹⁴⁸ Urteil, Nr. 9.2., vierter Absatz. Hervorhebung durch den Verfasser.

¹⁴⁹ Ebenso, allerdings ohne nähere Begründung, H. Rasmussen, zitiert in J. Bostrup, *Politiken*, <http://www.politiken.dk/polinfo/980407w> am 8.4.1998.

¹⁵⁰ Urteil, Nr. 9.6., zweiter Absatz, dritter Satz.

¹⁵¹ *Ibid.*, vierter Satz. Hervorhebungen durch den Verfasser.

nur eine ausgesprochen große Sicherheit sein, die lediglich eine zurückhaltende Kontrolle durch die dänischen Gerichte erlaubt.

Diese am Wortlaut der Entscheidung orientierten Überlegungen finden eine Parallele in der Rechtsprechung der dänischen Gerichte zur Verfassungswidrigkeit von Gesetzen. Der Oberste Gerichtshof hat diesbezüglich in dem maßgeblichen Urteil festgestellt, daß "nicht mit der Sicherheit, die verlangt werden muß, damit Gerichte eine Bestimmung eines [...] Gesetzes als verfassungswidrig außer acht lassen können, [festgestellt werden kann ...]".¹⁵² Nach herrschender Meinung¹⁵³ kann ein Gericht ein Gesetz nur dann als verfassungswidrig unbeachtet lassen, wenn die fehlende Übereinstimmung mit dem Text des Grundgesetzes sicher und unzweifelhaft ist,¹⁵⁴ wenn eine erhebliche Sicherheit für die Verfassungswidrigkeit eines Gesetzes spricht¹⁵⁵ oder die Verfassungswidrigkeit offensichtlich ist¹⁵⁶.

Die Rechtsprechungspraxis der dänischen Gerichte, die ihr Prüfungsrecht ganz ausgesprochen zurückhaltend ausüben, bestätigt die herrschende Meinung.¹⁵⁷ So hat der Oberste Gerichtshof nach Auffassung von Poul Andersen Gesetze selbst dann nicht für verfassungswidrig erklärt, als deren Verfassungswidrigkeit "recht offensichtlich" war.¹⁵⁸ Die Gerichte bringen auf diese Weise ihren Respekt vor dem Gesetzgeber als dem "autoritativen Verfassungsausleger" zum Ausdruck.¹⁵⁹ In gleicher Weise werden die dänischen Gerichte dem EuGH als dem Hüter des Gemeinschaftsrechts und dem Organ, welches für sich das Verwerfungsmonopol für sekundäres Gemeinschaftsrecht in Anspruch nimmt, Respekt zollen.

Nach allem ist festzustellen, daß dänische Gerichte einen EG-Rechtsakt nur dann für unanwendbar erklären werden, wenn dieser die Grenzen der Souveränitätsübertragung offensichtlich überschreitet.¹⁶⁰ Dieser Fall wird aber kaum jemals eintreten. Zunächst müßte ein solcher EG-Rechtsakt überhaupt zustande kommen. Im Rahmen des aus dänischer Sicht besonders bedenklichen Art. 235 EGV wäre hierzu die Zustimmung Dänemarks im Rat erforderlich.¹⁶¹ Anschließend müßte der EuGH, dem die Vorlagefrage gestellt wird, die Gültigkeit des

¹⁵² UfR 1921, 644, zitiert in: Ross (Anm. 39), 188. Hervorhebung durch den Verfasser.

¹⁵³ Soweit ersichtlich ist nur P. Germer anderer Auffassung, vgl. Germer (Anm. 37), 176.

¹⁵⁴ E. Riis, Richter am Obersten Gerichtshof, Kommentarer til højesteretsdomme afsagt i tiden november 86-april 87, UfR 1987, B 281 ff. (284); ebenso B. Christensen, zitiert in Germer (Anm. 37), 176.

¹⁵⁵ Zahle, Dansk forfatningsret 2 (Anm. 22), 51.2.4, 221.

¹⁵⁶ Ross (Anm. 39), 188 f.

¹⁵⁷ S.o. IV.

¹⁵⁸ Andersen (Anm. 36), 473.

¹⁵⁹ *Ibid.*, 471.

¹⁶⁰ Möglicherweise wird sich das Bundesverfassungsgericht auch auf eine Evidenzkontrolle beschränken. Der Berichterstatter des *Maastricht*-Verfahrens hat sich nämlich in einem Vortrag dahin gehend geäußert. Vgl. J.A. Frowein, Kritische Bemerkungen zur Lage des deutschen Staatsrechts aus rechtsvergleichender Sicht, DÖV 1998, 806 ff. (807).

¹⁶¹ Zu einer solchen Zustimmung ist aber die Regierung nach dänischem Verfassungsrecht nicht befugt, vgl. Urteil, Nr. 9.4., letzter Absatz.

fraglichen EG-Rechtsakts feststellen. Wenn aber dieser Rechtsakt die Grenzen der Souveränitätsübertragung offensichtlich überschreitet, ist dies schwer vorstellbar. Denn ebenso wie der EuGH seine "Rechtsprechung in genauer Kenntnis der vom Bundesverfassungsgericht betonten Bedeutung des Prinzips der begrenzten Handlungsbefugnisse sowie eines wirksamen Grundrechtsschutzes [ausübt]",¹⁶² wird er das dänische *Maastricht*-Urteil bei seiner Entscheidungsfindung berücksichtigen.

Das vom Obersten Gerichtshof beschriebene Verfahren ermöglicht es dänischen Gerichten allerdings, deutliche Zweifel an der Vereinbarkeit eines EG-Rechtsaktes mit der Souveränitätsübertragung zum Ausdruck zu bringen, ohne den EG-Rechtsakt für unanwendbar zu erklären. Dänische Gerichte könnten nämlich feststellen, daß zwar viel für das Vorliegen einer Überschreitung der Grenzen der Souveränitätsverletzung spreche, es aber letztlich an der "erforderlichen Sicherheit" für die Feststellung derselben fehle.

Abschließend bleibt festzuhalten, daß der Oberste Gerichtshof, wenn auch nur sehr eingeschränkt, für die dänischen Gerichte die Kompetenz in Anspruch nimmt, in letzter Instanz über die Anwendbarkeit von EG-Rechtsakten in Dänemark zu entscheiden. Jedoch ist die Ausübung dieser Kompetenz mit dem Ergebnis, einen EG-Rechtsakt als in Dänemark für unanwendbar zu erklären, eher theoretischer Natur.

*d) Die Souveränitätsübertragung und die Stellung Dänemarks als selbständiger Staat*¹⁶³

Nach Auffassung der Berufungskläger ist die Gemeinschaft ein "überstaatlicher rechtlicher Organismus", der sich seine Kompetenzen selbst zuweist und bei der Ausübung dieser Kompetenzen von den Verfassungsbestimmungen der Mitgliedstaaten unabhängig ist.¹⁶⁴ Der Oberste Gerichtshof begegnet diesem Vortrag mit der Feststellung, §20 Grundgesetz ermögliche keine Souveränitätsübertragung in dem Umfang, daß Dänemark seine Stellung als selbständiger¹⁶⁵ Staat verliere. Eine derart umfassende Souveränitätsübertragung liege aber unzweifelhaft nicht vor.¹⁶⁶

*e) Die Souveränitätsübertragung und das Demokratieprinzip*¹⁶⁷

Der Gedanke, durch den Beitritt zur Europäischen Union könne es zu einem Verstoß gegen das Demokratieprinzip gekommen sein, wurde soweit ersichtlich erstmals vor dem Landgericht Ost vorgetragen, nachdem der Oberste Gerichtshof

¹⁶² Richter am EuGH G. Hirsch in Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 9.10.1996, "Keine Integration ohne Rechtseinheit", 15.

¹⁶³ Urteil, Nr. 9.8. Vgl. auch O. Spiermann, *Hvad kommer efter tyve? – En analyse af Højesterets dom i "grundlovssagen"*, UfR 1998, 325 ff. (328 f.).

¹⁶⁴ Processkrift 3, IV. Nr. 5, 21 f.; abgedruckt auf S. 134 des Urteils. Vgl. auch die in Anm. 125, 126, 127, genannten Textstellen.

¹⁶⁵ Zu dem Begriff "selbständiger Staat" im Unterschied zu "souveräner Staat" und "unabhängiger Staat" vgl. Spiermann (Anm. 163), 328 f.

¹⁶⁶ Urteil, Nr. 9.8.

¹⁶⁷ *Ibid.*, Nr. 9.9.

die Klage als zulässig erklärt und an das Landgericht Ost zurückverwiesen hatte. Die Berufungskläger behaupten, die Befugnisse, die den dänischen Organen verblieben, würden in immer größerem Maße von der Regierung und nicht mehr vom Folketing wahrgenommen. Dadurch werde die vom Grundgesetz vorausgesetzte Kompetenzverteilung zwischen Regierung und Parlament geändert. Die Beteiligung des Europaausschusses an den Entscheidungen der Regierung könne den eigentlich vorgesehenen Gesetzgebungsprozeß nicht ersetzen.¹⁶⁸

Im Urteil des Obersten Gerichtshofs wird diese Frage unter Nr.9.9. behandelt.¹⁶⁹ Danach kann der Gerichtshof "in dieser Hinsicht keine Gründe dafür finden, das Beitrittsgesetz als verfassungswidrig zu erachten." Allerdings stellt der Gerichtshof im vorausgehenden Satz fest, daß es dem Folketing überlassen sei, "dazu Stellung zu nehmen, ob die Beteiligung der Regierung an der Zusammenarbeit in der EG mehr demokratische Kontrolle voraussetzen sollte." Dies wurde allgemein, insbesondere auch von den politischen Parteien, als Aufforderung verstanden, dem Parlament mehr Einfluß zu verschaffen.¹⁷⁰ Den Vorstellungen der Berufungskläger dürfte also in Zukunft zumindest in gewissem Umfang Rechnung getragen werden.

Die Entscheidung des Obersten Gerichtshofs, in der Machtverschiebung vom Parlament zur Regierung keinen Verstoß gegen das Demokratieprinzip zu sehen, ist insbesondere im Hinblick auf die besonders starke demokratische Legitimation dieser Machtverschiebung einleuchtend. Gemäß §20 Abs.2 Grundgesetz stimmen nämlich mehr als 5/6 aller Abgeordneten für diese Machtverschiebung, überdies wurde eine Volksabstimmung abgehalten.

V. *Schlußbemerkung*

Indem der Oberste Gerichtshof die Klage gegen das Ratifikationsgesetz für zulässig erklärt, ermöglicht er es dänischen Bürgern erstmals, die Prüfung der Grenzen des §20 Grundgesetz durch dänische Gerichte zu erzwingen. Ob der Oberste Gerichtshof in Zukunft eine größere Zahl von abstrakten Normenkontrollklagen für zulässig halten wird, ist fraglich, da die Zulassungsvoraussetzungen recht hoch sind.¹⁷¹

Für das dänische Verfassungsgefüge bedeutet dieses Urteil, daß die Gerichte zukünftig eine andere Rolle einnehmen könnten als bisher. Vor dem 12. August 1996 war Dänemark eine Demokratie, in der keine Institution über oder auch nur "neben" dem Parlament stand. Schon mit dem Prüfungsurteil hat sich der

¹⁶⁸ Näheres unter IV. Nr.11 der Processkrift 3 vom 9.1.1998; abgedruckt auf S. 135f. des Urteils.

¹⁶⁹ Insgesamt hierzu vgl. Spiermann (Anm. 163), 329f.

¹⁷⁰ J. Bostrup in Politiken, <http://www.politiken.dk/polinfo/980407v> vom 8.4.1998.

¹⁷¹ Optimistisch sind J. Christensen/N. Ersbøll, Kronik: Højesteret tog fejl, Politiken vom 14.10.1996, wiedergegeben auf der Homepage <http://www.politiken.dk/polinfo/grund4> am 8.4.1998; skeptisch hingegen Rasmussen (Anm. 2), 30.

Oberste Gerichtshof zumindest "neben" das Parlament begeben.¹⁷² Dies gilt erst recht seit dem näher dargestellten Urteil vom 6. April 1998, auch wenn dieses im Beitritt Dänemarks zur Europäischen Union keinen Verstoß gegen dänisches Verfassungsrecht erkennt. In einem Interview hatte der Präsident des Obersten Gerichtshofs Niels Pontoppidan¹⁷³ diese Entwicklung bereits vor dem Prüfungsurteil mit den Worten angekündigt, die Gerichte würden in Zukunft auch gegenüber dem Folketing eine aktivere Rolle einnehmen und eine "rechts-schaffende" Funktion bekommen, die man bisher in Dänemark nicht gekannt habe.¹⁷⁴

Aus europarechtlicher Sicht ist zu dem dänischen *Maastricht*-Urteil folgendes zu bemerken. Die Bejahung der Kompetenz dänischer Gerichte, die Vereinbarkeit eines EG-Rechtsakts mit den Grenzen der Souveränitätsübertragung zu prüfen und diesen Rechtsakt als in Dänemark für unanwendbar zu erklären, ist ausgesprochen bedenklich. Insoweit hat sich die von J.A. Frowein geäußerte Befürchtung, das Bundesverfassungsgericht könne sich durch das *Maastricht*-Urteil zu einem "gefährlichen Ratgeber" entwickelt haben,¹⁷⁵ bewahrheitet. Vor der Erklärung eines Rechtsakts für unanwendbar sind nach dem Urteil des Obersten Gerichtshofs allerdings zwei hohe Hürden zu überwinden. Zum einen ist jedes dänische Gericht ausdrücklich dazu verpflichtet, dem EuGH gemäß Art. 177 EGV vorzulegen. Nur wenn der EuGH den fraglichen Rechtsakt für rechtmäßig hält, kann das vorlegende Gericht über die Vereinbarkeit des Rechtsakts mit den Grenzen der Souveränitätsübertragung befinden. Zum anderen ist die Reichweite dieser Prüfung auf eine Evidenzkontrolle beschränkt. Das deutsche *Maastricht*-Urteil, das in Dänemark häufig als *Karlsruhe*-Urteil bezeichnet wird,¹⁷⁶ ist in dieser Hinsicht weniger deutlich. Es bleibt zu hoffen, daß das Bundesverfassungsgericht seinem viel kritisierten¹⁷⁷ *Maastricht*-Urteil ein *Maastricht II*-Urteil folgen läßt, in dem es seine Rechtsprechung klarstellt oder gar korrigiert. Dabei könnte dem Bundesverfassungsgericht das dänische *Maastricht*-Urteil als Vorbild dienen.

¹⁷² Rasmussen, (Anm. 2), 34 ff. Auf S. 42 f. führt Rasmussen an, Dänemark sei verschiedentlich vom EGMR verurteilt worden. Das charakteristische an den für konventionswidrig befundenen Gesetzen sei gerade die breite Zustimmung gewesen, welche diese Gesetze im Parlament erhalten hätten.

¹⁷³ Präsident Pontoppidan wirkte am Urteil zur Zulässigkeit, nicht aber am Urteil zur Begründetheit mit.

¹⁷⁴ Weekendavisen 28.6.-4.7.1996, zitiert nach Rasmussen (Anm. 2), 44 f.

¹⁷⁵ Frowein, Das *Maastricht*-Urteil ... (Anm. 142), 9 und insbesondere 15.

¹⁷⁶ Vgl. nur Rasmussen (Anm. 2), 65 ff.; ders., EU-ret i kontekst (1995), 516 ff. und Krarup (Anm. 109), 78 f.

¹⁷⁷ Vgl. beispielsweise Tomuschat (Anm. 120), 491 ff.; Frowein, Das *Maastricht*-Urteil ... (Anm. 142), 8 ff.; H. Steinberger, Anmerkungen zum *Maastricht*-Urteil, in: P. Hommelhoff/P. Kirchhof, Staatenverbund der Europäischen Union (1994), 25 ff. (30 ff.); König (Anm. 55), 43 ff.

Anhang

Das (*Maastricht*-)Urteil des dänischen Obersten Gerichtshofs vom 6. April 1998¹⁷⁸

Urteil

verkündet vom Obersten Gerichtshof am Montag, dem 6. April 1998, in dem Verfahren I 361/1997

Hanne Norup Carlsen, [...]

gegen

Ministerpräsident Poul Nyrup Rasmussen [...]

[...] Die Berufungskläger, Hanne Norup Carlsen u. a., haben den Antrag gestellt, daß der Beklagte, Ministerpräsident Poul Nyrup Rasmussen, anerkennen müsse, daß die Übertragung von Kompetenzen dänischer Organe, welche eine Folge von §2 des Gesetzes Nr. 447 vom 11. Oktober 1972 über den Beitritt Dänemarks zu den Europäischen Gemeinschaften ist, vgl. §4, mit dem Gesamtinhalt, den das Gesetz nach dem Inkrafttreten von Gesetz Nr. 281 vom 28. April 1993 hat, im Widerspruch zum Grundgesetz des [König]Reichs¹⁷⁹ Dänemark vom 5. Juni 1953 stehe [...]

Der Ministerpräsident hat [die] Aufrechterhaltung des [vorinstanzlichen] Urteils beantragt.

[...]

9. Stellungnahme des Obersten Gerichtshofs¹⁸⁰

9.1. Der Oberste Gerichtshof hat in diesem Verfahren dazu Stellung zu nehmen, ob die Durchführung des Vertrags über die Europäische Gemeinschaft (der EG-Vertrag), wie sie im Vertrag über die Europäische Union (der Unionsvertrag) beschlossen wurde, in Dänemark im Hinblick auf §20 Grundgesetz rechtmäßig war, oder ob für die Umsetzung eine Änderung des Grundgesetzes gemäß §88 desselben erforderlich war.

Die Berufungskläger haben in erster Linie vorgetragen, daß §20 Abs. 1 des Grundgesetzes nur zu einer Übertragung von Souveränität "in näher bestimmtem Umfang" ermächtigt und daß diese Voraussetzung nicht erfüllt sei. Sie haben diesbezüglich insbesondere auf die Kompetenz, die dem Rat gemäß Art. 235 EGV zukommt und auf die rechtsschöpfende Tätigkeit des Europäischen Gerichtshofs hingewiesen. In zweiter Linie haben die Berufungskläger vorgetragen, daß die Souveränitätsübertragung einen solchen Umfang und einen solchen Charakter habe, daß sie dem Verfassungsgrundsatz einer demokratischen Regierungsform widerspreche.

Das Vorbringen der Berufungskläger bezieht sich auf den EG-Vertrag und berührt daher weder die zweite Säule des EU-Vertrags über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik noch die dritte Säule betreffend die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres. Das Vorbringen bzgl. des EG-Vertrags berührt nicht die Bestimmungen über die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion, da Dänemark daran nicht teilnimmt, vgl. §4 Nr. 12 lit. a des Beitrittsgesetzes.

¹⁷⁸ Auszugsweise Übersetzung des Urteils aus dem Dänischen durch den Autor.

¹⁷⁹ Ergänzungen durch den Verfasser sind durch eckige Klammern gekennzeichnet.

¹⁸⁰ S. 145–153 des Urteils.

9.2. §20 des Grundgesetzes hat folgenden Wortlaut:

“(1) Befugnisse, die auf Grund dieser Verfassung den Behörden [Organen] des Königreichs zustehen, können durch Gesetz in näher bestimmtem Umfang solchen zwischenstaatlichen Behörden [Organen, Organisationen] übertragen werden, die durch gegenseitige Übereinkunft zwecks Förderung zwischenstaatlicher Rechtsordnung und Zusammenarbeit errichtet worden sind.

(2) Zur Annahme diesbezüglicher Gesetzesvorlagen bedarf es einer Mehrheit von fünf Sechsteln der Mitglieder des Folketing [Parlament(s)]. Wird eine solche Mehrheit nicht erreicht, wohl aber die für die Annahme allgemeiner Gesetzesvorlagen erforderliche Mehrheit, so wird, falls die Regierung an der Vorlage festhält, diese den Wählern des Folketing zur Annahme oder Ablehnung gemäß den in §42 für Volksentscheide festgesetzten Vorschriften vorgelegt.”¹⁸¹

§20 wurde 1953 in das Grundgesetz eingefügt, um Dänemark zu ermöglichen – ohne Änderung des Grundgesetzes gemäß §88 –, an internationaler Zusammenarbeit teilzunehmen, die mit sich bringt, daß einer völkerrechtlichen Organisation überlassen wird, gesetzgebende, administrative oder rechtsprechende Gewalt mit unmittelbarer Wirkung in diesem Land auszuüben. Da nicht mit Sicherheit vorhergesagt werden konnte, welche Formen die völkerrechtliche Zusammenarbeit in der Zukunft annehmen würde, wurde keine genauere Begrenzung dahin gehend vorgenommen, welche Befugnisse die Bestimmung umfaßt. Es war also beabsichtigt, einen weiten Rahmen für die Möglichkeit von Souveränitätsübertragungen einzuräumen. In der Bestimmung wurde allerdings festgelegt, daß eine Souveränitätsübertragung nur “in näher bestimmtem Umfang” vorgenommen werden kann. Ferner wurde betont, daß die erhöhten Voraussetzungen zur Annahme von Gesetzesinitiativen gemäß der Bestimmung eine weitgehende Garantie bieten.

Die Anwendung des qualifizierten Verfahrens gemäß §20 des Grundgesetzes ist in dem Umfang notwendig, in dem es einer internationalen Organisation überlassen wird, gesetzgebende, administrative oder rechtsprechende Gewalt mit unmittelbarer Wirkung in diesem Land auszuüben oder andere Befugnisse, die nach dem Grundgesetz den Reichsorganen zustehen, darunter auch die Befugnis, mit anderen Staaten Verträge zu schließen, auszuüben.

Im Rahmen des §20 kann es einer internationalen Organisation nicht überlassen werden, Rechtsakte zu erlassen oder Verträge zu schließen, die gegen Bestimmungen des Grundgesetzes, darunter dessen Freiheitsrechte, verstoßen. Die Reichsorgane selbst sind dazu nämlich nicht befugt.

Die Formulierung “in näher bestimmtem Umfang” ist so zu verstehen, daß eine positive Abgrenzung der überlassenen Befugnisse vorzunehmen ist, teils im Hinblick auf die Sachgebiete, teils im Hinblick auf den Charakter der Befugnisse. Die Abgrenzung muß es ermöglichen, den Umfang der Souveränitätsübertragung zu bewerten. Die Sachgebiete können in weiten Kategorien beschrieben werden, und es kann nicht verlangt werden, daß der Umfang der Souveränitätsübertragung so genau umschrieben ist, daß nicht von einem Ermessen oder Auslegungszweifeln gesprochen werden kann. Die übertragenen Befugnisse können unter Verweis auf einen völkerrechtlichen Vertrag angegeben werden.

¹⁸¹ Diese Übersetzung wurde der Textsammlung Die Verfassungen der EG-Mitgliedstaaten, 4. Aufl. (1996), 40f. entnommen.

Das Bestimmtheitserfordernis des §20 Abs.1 schließt es aus, daß der internationalen Organisation überlassen wird, den Umfang ihrer Befugnisse zu bestimmen.

Die Formulierung "in näher bestimmtem Umfang" kann nicht so verstanden werden, daß Befugnisse, die Reichsorganen zukommen, einer internationalen Organisation nur in begrenztem, d. h. geringem, Umfang übertragen werden können.

9.3. Das Beitrittsgesetz überträgt der EG Befugnisse in dem Umfang, wie es im EG-Vertrag niedergelegt ist. Die Vereinbarkeit des Beitrittsgesetzes mit §20 des Grundgesetzes setzt daher voraus, daß der Vertrag das Erfordernis erfüllt, daß Befugnisse nur "in näher bestimmtem Umfang" übertragen werden können.

Der EG-Vertrag beruht auf dem Prinzip der zugeteilten Kompetenz [begrenzte(n) Ermächtigung], vgl. die Artikel 3 b Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1 des Vertrags. Die Organe der Gemeinschaft können nur innerhalb der Grenzen für die Tätigkeit der Gemeinschaft handeln, die aus dem Vertrag hervorgehen, und innerhalb dieser Grenzen können die Organe nur die Befugnisse ausüben, die ihnen durch den Vertrag oder infolge des Vertrags zukommen.

Der Grundsatz der zugeteilten Kompetenz bedeutet somit eine Begrenzung der Befugnisse der Organe, die dem Bestimmtheitserfordernis des §20 des Grundgesetzes entspricht. Der Oberste Gerichtshof kommt zu dem Schluß, daß die besonderen Befugnisbestimmungen [Kompetenzgrundlagen] des EG-Vertrags diese Voraussetzung erfüllen.

9.4. Wie dargestellt, haben die Berufungskläger aber insbesondere geltend gemacht, daß es die allgemeine Ermächtigungsbestimmung im Art. 235 des EG-Vertrags ermögliche, neue Sachgebiete in den Kompetenzbereich der EG dergestalt einzubeziehen, daß das Bestimmtheitserfordernis des §20 Grundgesetz nicht mehr erfüllt sei. Sie haben vorgetragen, daß sich dies aus der Art und Weise ergebe, mit der Art. 235 vor der Durchführung des Unionsvertrags angewendet worden ist. Sie haben dabei u. a. auf die Unterlagen verwiesen, die gemäß der Entscheidung des Obersten Gerichtshofs vom 3. November 1997 vorgelegt wurden (in Auszügen aufgenommen im obigen Abschnitt 5). Sie haben ferner vorgetragen, daß die Änderungen im EG-Vertrag, die durch den Unionsvertrag vorgenommen worden seien, eine Ausweitung des Anwendungsbereichs des Art. 235 mit sich brächten.

Hierzu ist zu bemerken, daß das Verfahren, wie erwähnt, die Frage berührt, ob das Gesetz über den Beitritt Dänemarks zum EG-Vertrag mit dem Inhalt, den dieser durch den Unionsvertrag erhalten hat, in Übereinstimmung mit dem Grundgesetz verabschiedet worden ist. Es ist daher nicht Stellung zu nehmen dazu, ob es bei bestimmten Rechtsakten etc., die vor der Vertragsänderung auf der Grundlage des Art. 235 erlassen wurden, zu einer Überschreitung der Grenzen der überlassenen Kompetenzen gekommen ist.

Bei der Vertragsänderung wurde die Aufzählung von Bereichen der Zusammenarbeit in Art. 3 erweitert, und im dritten Teil des Vertrags über die "Politiken der Gemeinschaft" wurden neue Abschnitte hinzugefügt. Eine Reihe von Sachgebieten, bei denen früher Art. 235 als Rechtsgrundlage für den Erlaß von Rechtsakten etc. angegeben wurde, sind nunmehr im Vertrag geregelt oder doch erwähnt. Die zweite und dritte Säule des Unionsvertrags enthalten im übrigen Bestimmungen über zwischenstaatliche Zusammenarbeit auf einer Reihe von anderen Gebieten. Der Anwendungsbereich des Art. 235 ist vor diesem Hintergrund zu bewerten.

Art. 235 des EG-Vertrags hat folgenden Wortlaut:

"Erscheint ein Tätigwerden der Gemeinschaft erforderlich, um im Rahmen des Gemeinsamen Marktes eines ihrer Ziele zu verwirklichen, und sind in diesem Vertrag die hierfür erforderlichen Befugnisse nicht vorgesehen, so erläßt der Rat einstimmig auf

Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Europäischen Parlaments die geeigneten Vorschriften.“

Aus dem Wortlaut des Art. 235 geht hervor, daß der Umstand, daß eine Maßnahme seitens der Gemeinschaft für erforderlich gehalten wird, um ein Ziel der Gemeinschaft zu erreichen, für sich genommen keine ausreichende Grundlage darstellt, um die Bestimmung anzuwenden. Ein weiteres Erfordernis besteht darin, daß die beabsichtigte Maßnahme „im Rahmen des Gemeinsamen Marktes“ liegt. Dieses ist – in Verbindung mit Art. 2, wonach die Aufgaben der Gemeinschaft wahrzunehmen sind „durch die Errichtung eines Gemeinsamen Marktes und einer Wirtschafts- und Währungsunion sowie durch die Durchführung der in den Artikeln 3 und 3 a genannten gemeinsamen Politiken oder Maßnahmen“ – so zu verstehen, daß eine beabsichtigte Maßnahme innerhalb der Grenzen für die Tätigkeit der Gemeinschaft liegen muß, die aus den übrigen Bestimmungen des Vertrags hervorgehen, hierunter insbesondere dessen dritten Teil über die Politiken der Gemeinschaft und der Aufzählung einzelner Tätigkeitsfelder in Art. 3 und Art. 3 a. Dieses Verständnis steht in Übereinstimmung mit dem Schreiben der Regierung an den Europaausschuß des Parlaments vom 21. Januar 1997 (im obigen Abschnitt 4 erwähnt) und wird bestätigt durch das Plenargutachten 2/94 des Europäischen Gerichtshofs vom 28. März 1996¹⁸² (in demselben obigen Abschnitt besprochen), in dem es in den Nummern 29 und 30 heißt (Slg. 1996-I, S.1788):

“29. Art. 235 soll einen Ausgleich in Fällen schaffen, in denen den Gemeinschaftsorganen durch spezifische Bestimmungen des Vertrages ausdrücklich oder implizit verliehene Befugnisse fehlen und gleichwohl Befugnisse erforderlich erscheinen, damit die Gemeinschaft ihre Aufgaben im Hinblick auf die Erreichung eines der vom Vertrag festgelegten Ziele wahrnehmen kann.

30. Als integrierender Bestandteil einer auf dem Grundsatz der begrenzten Ermächtigung beruhenden institutionellen Ordnung kann diese Bestimmung keine Grundlage dafür bieten, den Bereich der Gemeinschaftsbefugnisse über den allgemeinen Rahmen hinaus auszudehnen, der sich aus der Gesamtheit der Vertragsbestimmungen und insbesondere denjenigen ergibt, die die Aufgaben und Tätigkeiten der Gemeinschaft festlegen. Sie kann jedenfalls nicht als Rechtsgrundlage für den Erlaß von Bestimmungen dienen, die der Sache nach, gemessen an ihren Folgen, auf eine Vertragsänderung ohne Einhaltung des hierfür vom Vertrag vorgesehenen Verfahrens hinauslaufen.“¹⁸³

Das dargestellte Verständnis des Art. 235 ist zugrunde zu legen, selbst wenn die Bestimmung vor der Vertragsänderung auf der Grundlage eines weiteren Verständnisses angewendet worden wäre.

Ein Gesetz, welches nicht weiter reicht, als die Befugnis zu übertragen, in Übereinstimmung mit dem oben beschriebenen Verständnis des Art. 235 Rechtsakte zu erlassen oder andere Maßnahmen zu beschließen, stellt keinen Verstoß gegen das Bestimmtheitserfordernis des §20 Grundgesetz dar.

Jeder Beschluß gemäß Art. 235 ist nur einstimmig möglich. Die Regierung kann somit verhindern, daß die Bestimmung auf Beschlüsse angewandt wird, die außerhalb der angegebenen Grenzen für die Übertragung von Kompetenzen an die EG durch Dänemark

¹⁸² Gutachten nach Artikel 228 Absatz 6 EG-Vertrag, „Beitritt der Gemeinschaft zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten“, Slg. 1996-I, S.1759ff.

¹⁸³ Diese beiden Absätze sind dem deutschen Text des Gutachtens entnommen.

liegen. Die Regierung kann nicht an der Annahme von Vorschlägen mitwirken, die außerhalb dieser Grenzen liegen und deshalb eine weitere Souveränitätsübertragung erfordern. Vor dem Hintergrund des Ziels, dem Art. 235 dienen soll, ist es unvermeidlich, daß die genaue Abgrenzung des Anwendungsbereichs der Bestimmung Anlaß zu Zweifeln geben kann. Mit Hinsicht darauf, ist davon auszugehen, daß der Regierung durch das Beitrittsgesetz ein nicht unbedeutendes Ermessen eingeräumt ist.

9.5. Gemäß Art. 164 des EG-Vertrags hat der Europäische Gerichtshof Gesetz und Recht bei der Auslegung und Anwendung des Vertrags zu sichern, und nach Art. 173 steht es dem Europäischen Gerichtshof zu, die Rechtmäßigkeit der durch die Gemeinschaftsorgane erlassenen Rechtsakte zu prüfen. Nach Art. 177 hat der Europäische Gerichtshof die Kompetenz, Vorabentscheidungsverfahren über die Auslegung des Vertrags und über die Auslegung und die Gültigkeit von Rechtsakten, die durch die Gemeinschaftsorgane erlassen wurden, zu entscheiden.

Fragen bezüglich der Gültigkeit eines Rechtsaktes oder einer anderen Handlung, die gemäß Art. 235 erlassen wurde, können somit vor den Europäischen Gerichtshof gebracht werden, der in diesem Fall die Aufgabe hat, sicherzustellen, daß die Grenzen für die Tätigkeit der Gemeinschaft beachtet werden.

Der Umstand, daß die genauere Festlegung der Befugnisse, die den Gemeinschaftsorganen eingeräumt sind, Anlaß zu Zweifeln geben kann und daß die Kompetenz solche Auslegungsfragen zu entscheiden dem Europäischen Gerichtshof zugewiesen ist, kann für sich genommen nicht als mit §20 Grundgesetz unvereinbar betrachtet werden.

Daß der Europäische Gerichtshof bei der Auslegung des Vertrags auch auf andere Auslegungskriterien als den Wortlaut Gewicht legt, darunter das Ziel des Vertrags, steht nicht im Widerspruch mit den Voraussetzungen, die dem Beitrittsgesetz zugrunde liegen und sind für sich genommen auch nicht mit dem Bestimmtheitsanfordernis des §20 Abs.1 Grundgesetz unvereinbar. Das gleiche gilt für die rechtsschöpfende Tätigkeit des Europäischen Gerichtshofs in den Grenzen des Vertrags.

9.6. Die Berufungskläger haben vorgetragen, daß die vertraglichen Kompetenzen des Europäischen Gerichtshofs zusammen mit dem Grundsatz des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts zur Folge hätten, daß dänische Gerichte daran gehindert seien, die Grenzen der Souveränitätsübertragung, die durch das Beitrittsgesetz stattgefunden habe, durchzusetzen und daß dies in die Betrachtung bei der Bewertung, ob das Bestimmtheitsanfordernis des §20 Abs.1 Grundgesetz eingehalten worden sei, einbezogen werden müsse.

Durch das Beitrittsgesetz ist anerkannt, daß die Kompetenz, die Rechtmäßigkeit und Gültigkeit von EG-Rechtsakten zu prüfen, dem Europäischen Gerichtshof zukommt. Dies bedeutet, daß dänische Gerichte einen EG-Rechtsakt nicht für in Dänemark unanwendbar erklären können, ohne daß die Frage über dessen Vereinbarkeit mit dem Vertrag durch den Europäischen Gerichtshof geprüft worden ist und daß dänische Gerichte im allgemeinen davon ausgehen können, daß die Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs hierüber innerhalb der Grenzen der Souveränitätsübertragung liegen. Der Oberste Gerichtshof befindet aber, daß aus dem Bestimmtheitsgrundsatz des §20 Abs.1 Grundgesetz zusammen mit der Befugnis dänischer Gerichte, die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen zu prüfen, folgt, daß den Gerichten die Befugnis nicht genommen werden kann, Fragen dahin gehend zu überprüfen, inwieweit ein EG-Rechtsakt die Grenzen der durch das Beitrittsgesetz vorgenommenen Souveränitätsübertragung überschreitet. Dänische Gerichte haben deshalb einen EG-Rechtsakt als in Dänemark für unanwendbar zu erklären, wenn die außer-

gewöhnliche Situation eintreten sollte, daß mit der erforderlichen Sicherheit festgestellt werden kann, daß ein EG-Rechtsakt, der vom Europäischen Gerichtshof aufrechterhalten worden ist, auf einer Anwendung des Vertrags beruht, die von der Souveränitätsübertragung durch das Beitrittsgesetz nicht gedeckt ist. Entsprechendes gilt im Hinblick auf gemeinschaftsrechtliche Regeln und Rechtsprinzipien, die auf der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs beruhen.

9.7. Vor dem dargestellten Hintergrund befindet der Oberste Gerichtshof, daß weder die ergänzende Kompetenz, die durch Art. 235 des EG-Vertrags dem Rat eingeräumt wird noch die rechtsschöpfende Tätigkeit des Europäischen Gerichtshofs als unvereinbar mit dem Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 20 Abs.1 Grundgesetz betrachtet werden können.

9.8. Gemäß §20 Grundgesetz kann eine Übertragung von Befugnissen nur an "zwischenstaatliche Behörden [Organe, Organisationen]" erfolgen, die durch "gegenseitige Übereinkunft" mit "anderen Staaten" zur Förderung der "zwischenstaatlichen Rechtsordnung und Zusammenarbeit" errichtet worden sind. Es ist als vom Grundgesetz vorausgesetzt anzusehen, daß eine Übertragung von Befugnissen in einem solchen Umfang nicht möglich ist, daß Dänemark nicht mehr als selbständiger Staat anzusehen ist. Die Festlegung der Grenzen hierfür müssen in ganz überwiegender Weise auf Abwägungen politischen Charakters beruhen. Der Oberste Gerichtshof hält es für unzweifelhaft, daß durch das Beitrittsgesetz nicht in einem solchen Umfang Souveränität übertragen wurde, daß es mit dem genannten Erfordernis des Grundgesetzes im Widerspruch steht.

9.9. Im Hinblick auf die Frage, ob die Souveränitätsübertragung durch das Beitrittsgesetz einen solchen Charakter hat, daß es gegen den Verfassungsgrundsatz einer demokratischen Regierungsform verstößt, ist festzustellen, daß jede Übertragung von Teilen der Gesetzgebungskompetenz des Folketing an eine internationale Organisation, einen gewissen Eingriff in die demokratische Regierungsform Dänemarks mit sich bringt. Dies ist bei der Gestaltung der strengen Voraussetzungen zur Verabschiedung gemäß §20 Abs.2 [des Grundgesetzes] berücksichtigt worden. Was den EG-Vertrag betrifft, ist die Gesetzgebungskompetenz in erster Linie dem Rat übertragen worden, in dem die dänische Regierung – in Verantwortung gegenüber dem Folketing – ihren Einfluß geltend machen kann. Es ist als dem Folketing zur Entscheidung überlassen anzusehen, dazu Stellung zu nehmen, ob die Beteiligung der Regierung an der Zusammenarbeit in der EG mehr demokratische Kontrolle voraussetzen sollte. Der Oberste Gerichtshof kann auch in dieser Hinsicht keine Gründe dafür finden, das Beitrittsgesetz als verfassungswidrig zu erachten.

9.10. Nach alledem, und weil die Berufungskläger im übrigen nichts vorgetragen haben, was zu einem anderen Ergebnis führen kann, hält der Oberste Gerichtshof das [vorinstanzliche] Urteil aufrecht.

Es wird für Recht befunden:

Das Urteil des Landgerichts wird aufrechterhalten.

Keine der Parteien hat Kosten für das Verfahren vor dem Obersten Gerichtshof an irgendeinen Beteiligten oder an die Staatskasse zu erstatten.

[...]"