

Bernd Rill (Hrsg.)

DIE DYNAMIK DER EUROPÄISCHEN INSTITUTIONEN

AMZ

74

Argumente und Materialien
zum Zeitgeschehen

Bernd Rill (Hrsg.)

DIE DYNAMIK DER EUROPÄISCHEN INSTITUTIONEN

Impressum

| | |
|--|--|
| ISBN | 978-3-88795-369-0 |
| Herausgeber | Copyright 2011, Hanns-Seidel-Stiftung e.V., München Lazarettstraße 33, 80636 München, Tel. 089/1258-0 E-Mail: info@hss.de , Online: www.hss.de |
| Vorsitzender | Dr. h.c. mult. Hans Zehetmair, Staatsminister a.D., Senator E.h. |
| Hauptgeschäftsführer | Dr. Peter Witterauf |
| Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen | Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser |
| Leiter PRÖ / Publikationen | Hubertus Klingsbögl |
| Redaktion | Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser (Chefredakteur, V.i.S.d.P.) Barbara Fürbeth M.A. (Redaktionsleiterin) Susanne Berke, Dipl. Bibl. (Redakteurin) Claudia Magg-Frank, Dipl. sc. pol. (Redakteurin) Marion Steib (Redaktionsassistentin) |
| Druck | Hanns-Seidel-Stiftung e.V., Hausdruckerei, München |

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung, Verbreitung sowie Übersetzung, vorbehalten. Kein Teil dieses Werkes darf in irgendeiner Form (durch Fotokopie, Mikrofilm oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden. Das Copyright für diese Publikation liegt bei der Hanns-Seidel-Stiftung e.V. Namentlich gekennzeichnete redaktionelle Beiträge geben nicht unbedingt die Meinung des Herausgebers wieder.

INHALT

- 5 Einführung**
Bernd Rill
- 7 Die demokratisierende Dynamik des Europäischen Parlaments**
Rolle und Kompetenzen nach dem Vertrag von Lissabon
Markus Ferber
- 13 Die Rolle der politischen Parteien im Europäischen Parlament**
Anja Wodrich
- 19 Die Konstituierung der EU als Rechtsgemeinschaft und die Rolle der Gemeinschaftsgerichte**
Waldemar Hummer
- 27 Die Interpretationsmethoden des Europäischen Gerichtshofs zum Vorantreiben der Integration**
Rudolf Streinz
- 41 Supranationalität – Rechtsstaatlichkeit – Rechtsdurchsetzung**
Die Europäische Kommission als supranationale Institution und Hüterin des Unionsrechts nach dem Lissabonner Vertrag
Günter Wilms
- 55 Die Europäische Zentralbank**
Martin Seidel
- 63 Der deutsch-französische Freundschaftsvertrag von 1963 und seine Dynamik**
Roland Höhne
- 71 Die Außenpolitik der EU – Verderben zu viele Köche den Brei?**
Christian Calliess
- 81 Rechtliche Aspekte eines Gouvernement Économique**
Thomas Groh
- 89 Das institutionelle Gleichgewicht in der Europäischen Union**
Klaus Ferdinand Gärditz
- 97 Mutmaßungen über die Zukunft der Europäischen Union**
Peter M. Schmidhuber
- 103 Zwischen Segen und Fluch**
Heinrich Schneider
- 113 AUTOREN**

EINFÜHRUNG

BERND RILL

Anfang Juni 2011 hat Jean-Claude Trichet, der Präsident der Europäischen Zentralbank, eine „neuartige Form der Konföderation souveräner Staaten“ vorgeschlagen, mit Binnenmarkt, Euro und Zentralbank und auch mit einem gemeinsamen europäischen Finanzministerium. Dieses wäre auch zuständig für den „Durchgriff auf die Wirtschaftspolitik“ gegenüber gefährlich verschuldeten EU-Staaten.

Damit hat Trichet die Schaffung einer neuen europäischen Institution angeregt, die wesentlicher Bestandteil einer „Wirtschaftsregierung“ wäre, wie sie seit der Schuldenkrise im Euro-Raum mit noch nicht dagewesener Intensität diskutiert wird. Sie könnte sich aber nicht auf die Regelungen des gewissermaßen eben erst (1. Dezember 2009) in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon stützen, wie Trichet selbst betonte. Ungeachtet der Tatsache, dass der politische Wille zu einer Revidierung dieses Vertragswerkes gegenwärtig fehlt, ist Trichets Gedanke doch ein aktueller Hinweis darauf, dass die europäischen Institutionen schon allein deshalb einer Dynamik bedürfen, weil auch der Vertrag von Lissabon erst „eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ (Artikel 1, Absatz 2 EUV) darstellt, also in seinem Normtext selbst auf die Notwendigkeit seiner Weiterentwicklung hinweist.

Wie diese allerdings konkret vorgenommen werden sollte, darüber gehen die Meinungen weit auseinander. Auch dem Vertrag von Lissabon ist keine klare Wegweisung zu entnehmen. Man pflegt von der „Finalität“ Europas zu sprechen. Doch reicht das Spektrum der Meinungen, wie diese Finalität denn nun zu definieren sei, von der Auffassung, dass diese bereits erfüllt, wenn nicht gar überzogen worden sei, bis hin zu der Vorstellung eines europäischen Bundesstaates, der in seinen Durchgriffsmöglichkeiten dem nationalen Bundesstaat in Deutschland oder Österreich vergleichbar ist. Trichet hat für seine

Idee, an deren Realisierung er auf absehbare Zeit wohl selbst nicht glaubt, gerade auch in Deutschland sofort Widerspruch geerntet. Die Nationalstaaten sollten wie bisher die Herren der europäischen Vertragswerke bleiben und ihre Souveränität behalten, zu der wesentlich die eigene Verantwortung für die Aufstellung des nationalen Haushaltsplanes gehört. Jeglicher Ansatz zu einer „Transferunion“ – die durch ein europäisches Finanzministerium federführend betrieben werden könnte – sei abzulehnen.

Hinter dem Begriff der „Transferunion“ steckt die Erkenntnis, die inzwischen Allgemeingut geworden ist: Dass im Euro-Raum die Währung vereinheitlicht worden ist, ohne dass deren Teilnehmer homogene Wirtschaftsstrukturen aufwiesen. Man hat sich in Maastricht 1992 gegen die „Krönungstheorie“ entschieden, die eine gemeinsame Währung erst als Abschluss einer auch ökonomisch zu verstehenden „immer engeren Union der Völker Europas“ für sinnvoll hielt. Die Konsequenz in der Gegenwart ist, dass die ökonomische Homogenisierung, die ohnehin ein relativ langsamer Prozess ist, durch die ad-hoc-Rettungsmaßnahmen für notleidende Euro-Länder noch weiter hinausgeschoben wird. Und diese Rettungsmaßnahmen werden polemisch als Einstieg in eine durch den Vertrag von Lissabon verbotene „Transferunion“ gewertet.

Ist man aber entschlossen, die notleidenden Euro-Länder in der Euro-Zone zu halten, dann muss man gleichzeitig entschlossen sein, den Vertrag von Lissabon so abzuändern, dass man durch monetäre Hilfe an sie keinen Rechtsbruch begeht. Wenn das Faktische normative Kraft hat, wie es im Schlagwort heißt, dann hat es auch die Kraft, zur Normsetzung anzuhalten. Anderenfalls geriete die europäische Politik auf eine schiefe Bahn, was gerade in der politischen Gemeinschaft, die sich so viel auf ihre gewachsene Rechtsstaatlichkeit zugute hält, nicht sein darf.

Angesichts der aktuellen Schuldenkrise wird es nun darauf ankommen, welche kreativen Anstöße von ihr für die weitere Integrationspolitik ausgehen. Das Thema unserer Publikation wird so bald nicht zu einem Abschluss kommen, der es in die Kategorie der Zeitgeschichte verweist. Dies darf im Interesse

unserer europäischen Zukunft auch nicht sein, damit die gegenwärtige Parallelität von Schuldenkrise, Re-Nationalisierung durch „Neu-Definition“ der Freizügigkeitsregeln im Schengen-Raum und Erweiterungs-Müdigkeit nicht zu dem Befund führt, die Integrationskraft der EU-Politik sei erschöpft.

DIE DEMOKRATISIERENDE DYNAMIK DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Rolle und Kompetenzen nach dem Vertrag von Lissabon

MARKUS FERBER || Der Vertrag von Lissabon ist die Antwort der EU auf den Reformbedarf der europäischen Institutionen, der durch die Süd- und Osterweiterung notwendig wurde, um die Demokratie und die Handlungsfähigkeit der EU zu sichern. Mit Ausnahme weniger Modifikationen übernimmt der Reformvertrag die Bestimmungen des Verfassungsvertrags des Europäischen Konvents. Damit werden vor allem die Legislativfunktion sowie die Kontroll- und Wahlfunktion des Europäischen Parlaments erheblich gestärkt. Ein Machtzuwachs des Europäischen Parlaments bedeutet Demokratiezuwachs und bringt mehr demokratische Legitimierung. Leider zeigt sich jedoch, dass im täglichen Leben und in der konkreten Entscheidung der gemeinschaftliche Geist beim Gerangel um die Macht in Europa schon beinahe verfliegen ist.

EUROPA HEUTE

Die europäische Einigung hatte immer das Ziel, das friedliche Zusammenleben unterschiedlicher Völker zum Wohle aller zu organisieren, insbesondere eine kriegsfreie Existenz sowie die Schaffung und Sicherstellung von Freiheit und Wohlstand. Dieses Friedensprojekt ist eine unvergleichliche europäische Erfolgsgeschichte.

Die Europäische Union ist zum Kern der politischen Machtarchitektur auf dem europäischen Kontinent geworden. Nach den Erfahrungen zweier Weltkriege im 20. Jahrhundert war der Boden bereitet, den friedlichen Weg über vertragliche Vereinbarungen für gemeinsam zu lösende Fragen und Probleme zu gehen. Der Grundstein dazu wurde vor mehr als 50 Jahren mit den Römischen Verträgen gelegt. Dieses große Vertragswerk bot den Grundriss für die Architektur des neuen, integrierten Europa: Die Dichte der europäischen Integration hat heute ein Niveau erreicht, das die Frage nach der Finalität des Integrationsprozesses aufwirft und institutionelle Zuverlässigkeit verlangt. Mit dem Vertrag von Lissabon wurde eine dringend notwendige Justierung der strategischen Ausrichtung Europas vorgenommen. Zu den zentralen Reformen gehören Anpassungen bei der Entscheidungsfindung, eine klarere Kompetenzabgrenzung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten, die

Stärkung des Europäischen Parlaments, die Rechtsverbindlichkeit der Grundrechtecharta und die Einführung eines europäischen Bürgerbegehrens.

So entwickelte sich die Europäische Union im Laufe der Jahre von einem Europa für die Bürger zu einem Europa der Bürger. Die Erfolge der letzten Jahre – die historische Erweiterung und die Unterzeichnung des Vertrags von Lissabon – werden dennoch überschattet durch die Sorge vor kommenden Herausforderungen: die Wirtschafts- und Finanzkrise, die Sorgen um den Euro, der Klimawandel, die Armuts- und Terrorismusbekämpfung.

EINORDNUNG

Der Vertrag von Lissabon

Am 1. Dezember 2009 ist der Vertrag von Lissabon in Kraft getreten, und die mehrjährigen Verhandlungen über die institutionelle Reform der EU sind damit zu Ende gegangen. Bereits am 13. Dezember 2007 war der Vertrag unter portugiesischer EU-Präsidentschaft von den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten unterzeichnet worden. Damit er jedoch in Kraft treten konnte, musste er von den 27 Mitgliedstaaten gemäß deren verfassungsrechtlichen Prinzipien ratifiziert werden.

Der Vertrag von Lissabon beinhaltet eine Vielzahl von Reformen und signifikanten Verbesserungen gegenüber den bisherigen Verträgen. Er ersetzt

jedoch nicht die bestehenden Verträge, sondern ändert diese nur ab. Die EU erhält damit den rechtlichen Rahmen und die Mittel, die notwendig sind, um die anstehenden Herausforderungen im 21. Jahrhundert mit 27 Mitgliedstaaten zu bewältigen und effektiv auf die Bedürfnisse der Bürger eingehen zu können. Dazu sieht der Vertrag ein demokratischeres und transparenteres Europa vor, in dem das Europäische Parlament eine erhebliche Rolle spielt und die EU-Bürger mehr Möglichkeiten haben, sich Gehör zu verschaffen und sich zu beteiligen. Die Kompetenzen des Europäischen Parlaments sind in Bezug auf die Gesetzgebung, den Haushalt und die internationalen Übereinkommen erweitert worden. Zudem hat der EU-Bürger mit dem Instrument der Europäischen Bürgerinitiative ab 2012 die Möglichkeit, die Kommission aufzufordern, sich mit einem Thema zu befassen und politische Vorschläge zu unterbreiten. Durch die eindeutige Zuordnung der Zuständigkeiten wird die Beziehung zwischen der europäischen Ebene und den Nationalstaaten klarer. Außerdem werden die nationalen Parlamente stärker in die Arbeit der Europäischen Union einbezogen. Ganz nach dem Prinzip der „Subsidiarität“ wird darauf geachtet, dass die EU nur dann aktiv wird, wenn damit auf europäischer Ebene bessere Ergebnisse erzielt werden können. Insgesamt trägt der Vertrag von Lissabon durch die stärkere Einbeziehung der nationalen Parlamente und durch die gesteigerte Rolle des Europäischen Parlaments für einen Zuwachs an Demokratie und Legitimität in der Funktionsweise der Europäischen Union bei.

Institutionengefüge der EU

Das Europäische Parlament, die Europäische Kommission, der Europäische Rat (Staats- und Regierungschefs), der Rat der Europäischen Union (Ministerrat) sowie der Europäische Gerichtshof sind Organe der EU. Das institutionelle Dreieck auf europäischer Ebene sind das Europäische Parlament, der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission. Die drei Organe erarbeiten die politischen Programme und Rechtsvorschriften, die in der gesamten EU gelten.

Das Europäische Parlament ist das einzige Gremium auf europäischer Ebene, das direkt vom Bürger gewählt wird, und das einzige direkt gewählte supranationale Organ weltweit. Seit 1979 werden die Abgeordneten alle fünf Jahre in einer allgemeinen, unmittelbaren, freien und geheimen Wahl von den EU-Bürgern bestimmt. Derzeit umfasst das Par-

lament 736 Mitglieder. Mit der Europawahl 2014 wird das Parlament regulär 750 Sitze plus den Parlamentspräsidenten umfassen (Art. 14 Abs. 2 EU-Vertrag).

Die Europäische Kommission umfasst derzeit 26 Kommissare und einen Kommissionspräsidenten. Die Kommissare werden alle fünf Jahre – innerhalb von sechs Monaten – gewählt. Die Kommission ist die so genannte Exekutive der Gemeinschaft. Sie ist für die Umsetzung der Beschlüsse des Parlaments und des Ministerrats zuständig. Sie hat ein Initiativrecht, mit dem sie Rechtsvorschriften, politische Maßnahmen und Programme vorschlagen kann. Da die Kommission eine von den Mitgliedstaaten unabhängige Institution ist, kann sie als ein supranationales Organ bezeichnet werden. Die Kommission sorgt für die korrekte Ausführung der europäischen Rechtsakte (Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen), für die Umsetzung des Haushalts und der Programme und ist „Hüterin der Verträge“, da sie zusammen mit dem Europäischen Gerichtshof die Einhaltung des Gemeinschaftsrechts kontrolliert. Grundsätzlich schlägt die Kommission neue EU-Rechtsvorschriften vor, aber angenommen werden sie vom Parlament und vom Rat, der sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt. Die Kommission und „die Mitgliedstaaten setzen diese dann um, ihre Durchsetzung ist ebenfalls Aufgabe der Kommission.

Der Rat der Europäischen Union – auch nur Rat oder EU-Ministerrat genannt – repräsentiert im politischen System der EU die Regierungen der Nationalstaaten. Zusammen mit dem Parlament übt der Rat die Rechtsetzung der EU aus. Daneben dient er zur Abstimmung und Koordinierung der Regierungen in intergouvernementalen Politikbereichen, z. B. in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Je nach Politikfeld gibt es unterschiedliche Ratsformationen, bei denen sich die Vertreter der unterschiedlichen Ressorts treffen. Der Vertreter muss ermächtigt sein, für seine Regierung verbindliche Entscheidungen zu treffen. Mit dem Vertrag von Lissabon gibt es zehn unterschiedliche Ratsformationen.

Der Europäische Rat repräsentiert die Regierungen der EU-Mitgliedstaaten und bildet daher neben dem Rat das zweite wichtige intergouvernementale Gremium der EU. Im politischen System auf europäischer Ebene nimmt der Europäische Rat eine besondere Rolle ein: Er ist zwar nicht an der alltäglichen Rechtsetzung beteiligt, sondern dient als übergeordnete Institution dazu, die entschei-

denden Impulse für die weitere Entwicklung der Union zu setzen und Kompromisse zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten zu finden.

Zu den weiteren Institutionen, die eine wesentliche Rolle spielen, gehört der Europäische Gerichtshof, der für die Einhaltung des europäischen Rechts sorgt. Der Rechnungshof prüft die Finanzierung der Aktivitäten der Union. Die Befugnisse und Zuständigkeiten dieser Organe sind in den Verträgen festgelegt, die die Grundlage für alle Aktivitäten der EU bilden. In ihnen sind ebenfalls die von den EU-Organen einzuhaltenden Regeln und Verfahren festgeschrieben. Die Verträge werden von den Staats- und Regierungschefs aller EU-Mitgliedstaaten abgeschlossen und von ihren Parlamenten ratifiziert.

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT NACH LISSABON

Das Europäische Parlament vertritt als einzig direkt gewähltes EU-Organ den politischen Willen der Unionsbürger. Es hat seinen Sitz in Straßburg, wo einmal im Monat eine Plenarwoche stattfindet. Ausschusssitzungen, Fraktionssitzungen und zusätzliche Plenartage finden in Brüssel statt. Wegen der einmaligen Konstruktion der EU ist das EP in seiner Funktion als Gesetzgeber eingeschränkt und wählt aus seiner Mitte auch keine Regierung. Ihre Ursachen haben diese Einschränkungen in der historischen Entwicklung der EU. Im ursprünglichen Regelwerk hatten die Väter der Europäischen Gemeinschaft der „Versammlung“ – so die ursprüngliche Bezeichnung des Europäischen Parlaments – nur die Funktion eines „Diskussionsforums“ und eines Kontrollorgans der Kommission zugeschrieben.¹ Eine parlamentarische Vertretung spielte in den 60er- und 70er-Jahren keine nennenswerte Rolle – damals konzentrierte man sich im Rahmen der EGKS und der EG auf die wirtschaftspolitische Harmonisierung.

Diese vergleichsweise schwach ausgebildete Beteiligungsform des Europäischen Parlaments hat jeder neue EU-Vertrag über die letzten Jahrzehnte zunehmend zugunsten einer umfassenden Gesetzgebungskompetenz ausgebaut und damit dem Parlament erhebliche Gestaltungsmöglichkeiten eingeräumt. Mit immer fortschreitender Integration, neuen Erweiterungsrounds und dem Zuwachs an gesamtpolitischen Kompetenzen für die EG wurde es unumgänglich, die europäische Bevölkerung stärker teilhaben zu lassen. Die Verträge von Maastricht und Amsterdam und der Vertrag von Nizza haben das Parlament mit immer mehr Kom-

petenzen ausgestattet so, dass ohne das Parlament in der EU sehr wenig bewegt werden kann.

Mit dem neuen Vertragswerk wird das Europäische Parlament ein starker Gesetzgeber, indem zusätzliche Politikbereiche unter das bisherige „Mitentscheidungsverfahren“ – jetzt „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ bezeichnet – fallen, bei dem es die gleichen Rechte hat wie der Ministerrat. Auch im Bereich der Haushaltspolitik spielt das Europäische Parlament eine entscheidende Rolle und entscheidet heute gleichberechtigt mit dem Ministerrat über den gesamten EU-Haushalt. Jedoch bleibt beispielsweise der Zugriff auf die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik nach wie vor stark eingeschränkt.

Ausgehend von einer Liste an parlamentarischen Rechten und Aufgaben kann man also beobachten, dass sich das Parlament im institutionellen Dreieck mit Rat und Kommission zunehmend zu einem starken Mit- und Gegenspieler entwickelt hat. Besonders bei Legislativ- und Haushaltsverfahren sowie bei zentralen Wahlakten, z. B. bei der Wahl des Kommissionspräsidenten, zeigt sich der erhebliche Machtzuwachs des Parlaments im Laufe seines Bestehens.

Wahl und Zusammensetzung

Zu den historischen Veränderungen seit dem Bestehen des Parlaments gehört auch eine grundlegende Neuregelung des Benennungs- bzw. Wahlmodus und eines damit einhergehenden Wandels der Legitimationsbasis. Bis zur ersten Direktwahl 1979 wurden die Abgeordneten aus der Mitte der nationalen Parlamente bestimmt und nach Europa entsendet. Doch mit der Zunahme der Rolle und den Aufgaben des Europäischen Parlaments konnte das „Doppelmandat“ nicht mehr sinnvoll und effektiv ausgeführt werden. 2009 fand zum siebten Mal eine direkte Wahl des Parlaments durch die EU-Bürgerinnen und Bürger statt.

Da auch der Vertrag von Lissabon keine europäischen Wahlkreise und kein einheitliches europäisches Wahlrecht vorsieht, orientiert sich die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments deshalb nach wie vor am nationalen Wahlrecht. Die einzelnen Kandidaten werden von den nationalen Parteien aufgestellt und bekommen nationale Listenplätze. Es gibt keine Direktkandidaten für einzelne Wahlkreise. Nur wenn der gewählte Kandidat einen guten Listenplatz hat und seine Partei bundesweit die 5 %-Hürde überspringt, wird er auch ins EP gewählt.

Die Wahl 2009 fand noch nach den Regelungen des Vertrages von Nizza statt. Danach hat das Europäische Parlament 736 Abgeordnete, davon 99 aus Deutschland. Bis zur Wahl hatte das Parlament 785 Abgeordnete, da nach dem Beitritt Rumäniens und Bulgariens entsprechend den Regelungen bei Unionserweiterungen zusätzliche Abgeordnete aus diesen Ländern in der laufenden Legislaturperiode hinzugekommen waren.

Gegenwärtig besteht das Europäische Parlament aus 736 Abgeordneten, die in sieben verschiedenen Fraktionen organisiert sind. Über 60 % der Sitze werden von den beiden größten Gruppierungen eingenommen, der Fraktion der Europäischen Volkspartei und der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten & Demokraten. Die größte Fraktion im Europäischen Parlament ist mit 265 Abgeordneten die Europäische Volkspartei (EVP). In ihr sind christdemokratische und konservative Parteien zusammengeschlossen, darunter auch die CSU-Abgeordneten. Da es keine „Regierung“ gibt, welche sich auf parlamentarische Mehrheiten im EP stützt, lässt sich auch nicht zwischen Regierungs- und Oppositionsfraktion unterscheiden. Vielmehr müssen viele Beschlüsse des EP – zum Beispiel bei Änderungsanträgen im Mitentscheidungsverfahren – mit absoluter Mehrheit gefasst werden.

Mit der Zunahme an legislativen Beteiligungsrechten hat das Europäische Parlament seinen Arbeitsstil umfassend verändert: Von einem „Redeparlament“, aufgrund der auf Informations- und Kontrollrechte beschränkten Funktionen zunehmend hin zu einem gesetzgebenden „Arbeitsparlament“. Die Einführung des Zusammenarbeits- und des Mitentscheidungsverfahrens hatten zudem nachhaltigen Einfluss auch auf die Funktionsweise und das interne Management des Europäischen Parlaments.

Aufgaben und Kompetenzen

Die drei wesentlichen Kompetenzen des Europäischen Parlaments sind die Gesetzgebungskompetenz, die Haushaltsbefugnis sowie die Kontrolle der Exekutive. Somit besitzt das Parlament inzwischen weitreichende Befugnisse, die alle klassischen Funktionen eines Parlaments umfassen. Anders als die nationalen Parlamente verfügt das Europaparlament allerdings über kein Initiativrecht für Legislativakte. Das besitzt allein die Europäische Kommission.

Gesetzgebung

Eine der wichtigsten Aufgaben des Europäischen Parlaments ist die Gestaltung europäischer

Gesetze. Wie jedes nationale Parlament achtet das Europäische Parlament darauf, dass die europaweit geltenden und rechtlich einklagbaren Regeln den Bedürfnissen und Interessen der Wählerinnen und Wähler entsprechen. Der Weg, auf dem in Europa die Gesetze entstehen, unterscheidet sich aber grundlegend von den üblichen Verfahren der Gesetzgebung in den Mitgliedstaaten.

Durch den Vertrag von Lissabon hat sich die Macht des Parlaments mehr als verdoppelt. EU-Gesetze werden ab jetzt gleichberechtigt vom Europäischen Parlament und dem Ministerrat entschieden. Bisher konnten die Abgeordneten in rund 40 Politikfeldern mitentscheiden, mit dem Reformvertrag sind es fast 90. Darunter so wichtige Themen wie die Agrarpolitik, Einwanderung und Asylfragen sowie die Außen- und Sicherheitspolitik und der Kampf gegen Organisierte Kriminalität. Damit ist das Europäische Parlament heute in nahezu allen Fragen formal gleichberechtigtes Legislativorgan neben dem Rat. Es gibt derzeit zwei Arten von EU-Gesetzen: Richtlinien und Verordnungen. Richtlinien sind Rahmengesetze der EU; sie stellen eine politische Forderung an die Gemeinschaft und müssen von den nationalen Parlamenten der Mitgliedstaaten innerhalb einer gesetzten Frist in nationales Recht umgesetzt werden. Verordnungen sind dagegen EU-Gesetze, die sofort und unmittelbar in allen Mitgliedstaaten gelten.

Darüber hinaus gibt es in den derzeit geltenden Verträgen eine Reihe weiterer Rechtsinstrumente, z. B. den Beschluss und den Rahmenbeschluss (bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen) oder die Gemeinsamen Aktionen und Standpunkte (in der Außen- und Sicherheitspolitik). Diese Rechtsakte sind Teil der intergouvernementalen Zusammenarbeit und werden in der Regel im Rat einstimmig gefasst. Das Europäische Parlament hat dabei keine Befugnisse der Mitentscheidung, sondern eine kontrollierende und beratende Funktion.

Das Gesetzgebungsverfahren, das am häufigsten zur Anwendung gelangt, ist das „Mitentscheidungsverfahren“. Dabei sind das Europäische Parlament und der Rat einander gleichgestellt. Dieses Verfahren wird bei Rechtsvorschriften in einer großen Zahl von Bereichen angewendet. Außerdem setzt das Parlament auch Impulse für neue Rechtsvorschriften, zumal es das jährliche Arbeitsprogramm der Kommission prüft, wobei es erörtert, welche neuen Rechtsvorschriften zweckmäßig wären und es von der Kommission die Vorlage von Vorschlägen verlan-

gen kann. Ferner ist die Zustimmung des Parlaments bei bestimmten wichtigen Entscheidungen wie dem Beitritt neuer Länder zur EU erforderlich.

Haushaltsbefugnis

Im Bereich des EU-Haushaltes wird mit dem Vertrag von Lissabon ein grundlegender Wandel im Hinblick auf die institutionellen Beziehungen und die Beschlussfassungsverfahren vollzogen. Künftig hat das Parlament erheblichen Einfluss auf den EU-Haushalt. Diese neue Mitentscheidung ist vor allem bedeutsam für die Agrarpolitik, die den allergrößten Haushaltsposten (etwa 40 %) darstellt. Bisher haben über die Schwerpunkte des Haushalts im Wesentlichen die Mitgliedstaaten entschieden, so auch über den für die Landwirtschaft. Die Haushaltsordnung unterliegt künftig ebenfalls dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren, wodurch sich die Bestimmungen des Vertrages von Lissabon ganz besonders auf die verbesserten Haushaltsbefugnisse des Europäischen Parlaments auswirken. Das Europäische Parlament und der Rat der Europäischen Union bilden gewissermaßen die Haushaltsbehörde der Europäischen Union, die jährlich die Ausgaben und Einnahmen der Union festlegt. Das Verfahren zur Prüfung und anschließenden Annahme des Haushaltsplans erfolgt von Juni bis Ende Dezember. Welche Anteile des Haushalts in welche Politikbereiche fließen, legt der EU-Finanzrahmen fest. Der aktuelle Rahmen läuft noch bis 2013. Jährlich wird von Parlament und Rat der Haushaltsplan gemeinsam verabschiedet. Das Haushaltsjahr beginnt am 1. Januar und endet am 31. Dezember.

Zunächst bereitet die Kommission einen Vorentwurf des Haushaltsplans vor, mit dem sich der Rat der Europäischen Union befasst. Auf dieser Grundlage erstellt der Rat den Entwurf des Haushaltsplans und übermittelt ihn dem Parlament zur ersten Lesung. Das Parlament ändert den Entwurf nach Maßgabe seiner politischen Prioritäten ab und überweist ihn an den Rat zurück, der nun seinerseits Änderungen vornehmen kann, die automatisch zu einem Vermittlungsverfahren führen. Das Parlament nimmt den in zweiter Lesung abgeänderten Haushaltsplan an oder lehnt ihn ab.

Der Ausschuss des Parlaments für Haushaltskontrolle überwacht die Verwendung der Haushaltsmittel, und das Parlament stimmt jedes Jahr darüber ab, ob die Ausführung des Haushaltsplans im abgelaufenen Haushaltsjahr gebilligt werden soll. Dieser Prozess wird auch als „Entlastung der Kommission“ bezeichnet.

Wahlorgan und Kontrolle

Mit dem Reformvertrag entscheidet das Parlament nicht nur über die Ausgaben und die Gesetzgebung, auch seine Rolle bei der Auswahl des Führungspersonals wird deutlich gestärkt. Das Parlament übt eine demokratische Kontrolle über die anderen europäischen Organe aus. Dafür gibt es mehrere Möglichkeiten: Es wählt den Kommissionspräsidenten auf der Grundlage eines Vorschlags der Staats- und Regierungschefs der Nationalstaaten, wobei diese das Ergebnis der Europawahl berücksichtigen müssen. Damit wird der Chef der Exekutive vom Wählerwillen und den daraus gebildeten Mehrheiten im Parlament abhängig. Außerdem führt es Anhörungen aller künftigen neuen Mitglieder und des Präsidenten der Kommission durch und stimmt dann darüber ab, ob die Kommission als Ganzes gebilligt werden soll. Auch die oder der neue Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik ist als Vize-Präsident der Kommission auf die Zustimmung des Europäischen Parlaments angewiesen und ihm gegenüber rechenschaftspflichtig wie alle anderen Kommissare. Außerdem kann das EP die gesamte Kommission durch einen Misstrauensantrag zum Rücktritt zwingen. Die demokratische Kontrolle der Kommission durch das Europäische Parlament ist sicherlich eine der wichtigsten Neuerungen des Vertrags von Lissabon, die das Parlament durch die regelmäßige Prüfung der Berichte ausübt, die ihm von der Kommission vorgelegt werden. Darüber hinaus richten die Abgeordneten regelmäßig schriftliche oder mündliche Anfragen an die Kommission.

Auch der Rat steht unter der parlamentarischen Kontrolle: Die Abgeordneten richten regelmäßig schriftliche oder mündliche Anfragen an den Rat, dessen Präsident an den Plenartagungen und an wichtigen Debatten teilnimmt. Bei Veränderungen in der Zusammensetzung des EZB-Rates erhält das EP eine neue beratende Funktion. Zudem unterliegen künftig Agenturen, vor allem Europol und Eurojust, einer stärkeren parlamentarischen Kontrolle als in der Vergangenheit. Und die Prüfung der von Bürgern eingereichten Petitionen und die Einsetzung von Untersuchungsausschüssen bilden weitere Kontrollmöglichkeiten des Parlaments.

Kritik am Vertrag von Lissabon – Europa ein Jahr nach der Vertragsänderung

Der Vertrag von Lissabon feierte am 1. Dezember 2010 seinen ersten Geburtstag. Der Enthusiasmus, der den Vertrag bei seiner Einführung vor

einem Jahr aber noch begleitet hat, ist schon seit geraumer Zeit verflogen: Wurde anfangs noch das größere Mitbestimmungsrecht des Europäischen Parlaments von allen EU-Institutionen begrüßt und einstimmig befürwortet, sieht die Welt jetzt schon ganz anders aus.

Von dem Machtzugeständnis, das der Europäische Rat an das Parlament gemacht hat, ist heute fast nichts mehr zu spüren, stattdessen hat das Kompetenzgerangel ganz neue Ausmaße erreicht. Der Europäische Rat versucht die Entscheidungsmacht soweit es geht an sich zu reißen. Wenn es also an die Umsetzung der Zugeständnisse des Rates geht, die Kompetenzen gleich an alle drei EU-Institutionen zu verteilen, wollen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sich nicht vom Parlament ins Wort reden lassen.

Aber auch Ratspräsident Herman Van Rompuy gefällt die Selbstdarstellung. Er versucht sich zu profilieren, indem er in regelmäßigen Abständen die Staats- und Regierungschefs zu EU-Sondergipfeln zusammenruft, die echte Ergebnisse vermissen lassen. Bestes Beispiel dieser Art war der Gipfel im September 2010, an sich absolut ergebnislos, wäre nicht die Roma-Frage in Frankreich als dankbares Thema dazwischengekommen. Es gab einfach nichts zu diskutieren.

Während sich nun Ratspräsident Van Rompuy über die fleißige Einberufung von Gipfeln zu behaupten versucht und so dem Europäischen Rat ein Mehr an Einfluss ermöglichen will, bleibt seine Partnerin, die neue EU-Außenministerin Catherine Ashton, farblos. Wofür sie steht, ist auch über ein Jahr nach ihrem Amtsantritt niemandem so richtig klar geworden. Nur mit der Etablierung des neuen Europäischen Auswärtigen Dienstes konnte sie bisher auf sich aufmerksam machen – als sie bei der Personalbesetzung am Widerstand des Europäischen Parlaments scheiterte.

Ashton und Van Rompuy – zwei Personalien, die der Vertrag von Lissabon erst geschaffen hat, zwei Personalien, über deren Notwendigkeit sich seitdem auch die Geister scheiden. Das Fazit nach einem Jahr Vertrag von Lissabon fällt also nüchtern aus: Die Idee eines gemeinschaftlichen Europas mit gleichgestellten Institutionen war eine gute, die Grundlagen des Vertrags von Lissabon sind die richtigen. Im täglichen Leben und in der konkreten Entscheidung aber ist dieser gemeinschaftliche Geist beim Gerangel um die Macht in Europa schon verflogen.

ANMERKUNG

- ¹ Bundesgesetzblatt, Teil 2, Artikel 20, 1952: 453.

DIE ROLLE DER POLITISCHEN PARTEIEN IM EUROPÄISCHEN PARLAMENT

ANJA WODRICH || Politische Parteien sind nicht nur auf der nationalen Ebene aktiv. So spielen auch in einem Mehrebenensystem wie der Europäischen Union Parteien eine entscheidende Rolle. Viele nationale Parteien haben sich auf der europäischen Ebene zu Fraktionen und zu Europäischen Parteien¹ zusammenschlossen. Doch welche Bedeutung kommt den Europäischen Parteien in der EU tatsächlich zu?

EINLEITUNG

Der amerikanische Politologe Steven Wolinetz beschrieb die europäischen Parteien mit einer Metapher, der eines schweigenden Hundes. Der Hund, der nachts nicht bellt, ist eine Figur aus dem Roman von Sherlock Holmes. Das ruhige Verhalten des Tieres verhalf Sherlock Holmes bei der Überführung des Täters. Analog zu diesem Verhalten des Hundes dienen die Europäischen Parteien als Indikator für den Erfolg der Europäischen Union und der Europäischen Integration. Nach 60 Jahren europäischer Integrations- und Erweiterungspolitik besteht weiterhin eine gähnende Kluft zwischen den EU-Institutionen, den Mitgliedstaaten und den Europäischen Parteien. Die geringe Wahlbeteiligung bei der Europawahl 2009² zeigte dies deutlich. So belegen die von Eurobarometer veröffentlichten Zahlen, dass über die Hälfte der befragten EU-Bürger an den Wahlen auf europäischer Ebene nicht interessiert waren. Die Mehrheit der Bevölkerung ist sich schlichtweg unklar, wie in Brüssel entschieden wird und wer vor allem diese Entscheidungen trifft. So werden zunehmend Forderungen seitens der europäischen Bürger/Innen laut, stärker in den Prozess der europäischen Entscheidungsfindung und in die europäischen Geschehnisse eingebunden zu werden.³ Eine der Hauptursachen dieses Problems ist die mangelhafte Verbindung zwischen der EU und der Bevölkerung, zwischen Abgeordnetem und Wähler. Auf nationaler Ebene erfüllen die politischen Parteien die Funktion als Bindeglied zwischen Staat und Volk. Auf der europäischen Ebene wird diese Funktion nicht erfüllt. Trotz einiger Fortschritte in der europäischen Poli-

tik gelingt es den Europäischen Parteien nicht, die klaffende Lücke zwischen dem Bürger und den EU-Institutionen zu füllen. Dies ist nicht zuletzt auf ein unzureichendes Profil Europäischer Parteien zurückzuführen, so wie man es auf der nationalen Ebene eigentlich kennt. Ein demokratisches System ist aber nicht denkbar ohne starke politische Parteien. Sie sind das Wesensmerkmal einer Demokratie, vermitteln und erzeugen politische Öffentlichkeit und fördern das Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Ein starkes demokratisches Europa braucht also auch starke politische Parteien. Dies dient nicht allein dazu, die Kluft zwischen der Bevölkerung und den EU-Institutionen zu überwinden, sondern auch dazu, die politische Entscheidungsfindung innerhalb der EU demokratischer und transparenter zu gestalten.

DIE GESCHICHTE DER EUROPÄISCHEN PARTEIEN

Die Kooperation politischer Parteien in der Europäischen Union kann verschiedene Formen annehmen. Es gibt lose, spontane Zusammenkünfte, die Bildung von Fraktionen und den Zusammenschluss zu einer politischen Partei auf der europäischen Ebene. Wie jedes andere politische System benötigt die Europäische Union politische Legitimität und ein gewisses Maß an Rückbindung zum Bürger. Daher sollen auch auf der europäischen Ebene die politischen Parteien den Transmissionsriemen zwischen dem politischen System und der Gesellschaft bilden.⁴ In den europäischen Verfassungsstaaten haben die politischen Parteien eine lange Tradition und üben durch ihre rechtliche und politische Stellung Macht und Einfluss auf das politische Gesche-

hen aus. Auch auf der europäischen Ebene gibt es heute mehrere Europäische Parteien. Viele nationale Parteien haben sich in den letzten Jahrzehnten zu Fraktionen oder zu europäischen Parteien zusammengeschlossen. Ein solcher Zusammenschluss ist jedoch keine neue Idee, sondern reicht bis ins 19. Jahrhundert zurück.⁵

Wie aber lassen sich europäische Parteien definieren? Der Versuch einer Definition kommt von Justus Schönlaue und Thomas Jansen. Demzufolge agieren europäische Parteien auf europäischer Ebene, sind föderative, auf Dauer angelegte Zusammenschlüsse gleichgesinnter Parteien, besitzen institutionelle Strukturen, verfolgen gemeinsame politische Ziele und bilden nach der Wahl in der Regel eine gemeinsame Fraktion im Parlament.⁶

Die europäische Integration verlangte immer mehr nach transnationaler Zusammenarbeit. Zu Beginn gab es jedoch eher lockere Kooperationen und Zusammenschlüsse. Erst mit der Einführung der Direktwahlen zum Europäischen Parlament im Jahre 1979 bildeten sich die ersten richtigen europäischen Parteien. Im Vorfeld der ersten Direktwahl entstanden der „Bund der sozialdemokratischen Parteien der EG“ (1974) und die „Europäische Volkspartei“ (1976) und die „Föderation der Liberalen und Demokratischen Parteien der EG“. Im Nachgang der Wahl kam es schließlich zur Herausbildung von Grünen Parteien (1980) und Regionalparteien (1981). Diese Organisationen stellen nur Dachverbände auf europäischer Ebene dar und beeinträchtigen nicht die Autonomie der nationalen Mitgliedsparteien.

Nach der Gründung der ersten Europäischen Parteien in den 1970er-Jahren passierte erst einmal lange nichts. Erst in den 1990er-Jahren, mit dem Maastrichter Vertrag (1992) und der „Neugründung“ der EU, wurde den Parteien eine stärkere Rolle für die europäische Integration zugeschrieben. So erhielten die Parteien einen eigenen Artikel im EGV. Art. 191 EGV legte Folgendes fest: „Politische Parteien auf europäischer Ebene sind wichtig als Faktor der Integration in der Union. Sie tragen dazu bei, ein europäisches Bewusstsein herauszubilden und den Willen der Bürger der Union zum Ausdruck zu bringen“. Einige Jahre später wurde die Rolle der Parteien noch weiter ausgebaut. Mit der am 15. Februar 2004 in Kraft getretenen „Verordnung ... über die Regelungen für die politischen Parteien auf europäischer Ebene und ihre Finanzierung“ konkretisierte sich einerseits der Wunsch, die Parteien auf der europäischen Ebene zu stärken.

Zum anderen wurden nun die Kriterien, die eine politische Partei auf europäischer Ebene rechtlich definierten, und ihre Finanzierungsgrundlagen endlich finalisiert. Damit werden die Parteien auf eine verbindliche Rechtsgrundlage gestellt und fortan offiziell aus dem EU-Haushalt finanziert.

IM EINZELNEN: DIE EUROPÄISCHEN PARTEIEN

Folgende Kriterien müssen erfüllt sein, damit eine Vereinigung als politische Partei auf europäischer Ebene rechtlich anerkannt wird: 1. Formal muss sie in dem EU-Staat, in dem sie ihren Sitz hat, Rechtspersönlichkeit besitzen. 2. Zudem muss sie in wenigstens einem Viertel der Mitgliedstaaten mit Abgeordneten des EP oder der nationalen bzw. regionalen Parlamente vertreten sein. 3. Sie muss außerdem die Grundsätze, auf denen die Europäische Union (EU) basiert, in ihrer Zielsetzung und Aktivität berücksichtigen. 4. Schließlich muss die Absicht bestehen, an Wahlen zum Europäischen Parlament teilzunehmen.

Ende 2008 entsprachen insgesamt zehn Gruppierungen den Anforderungen diesen Kriterienkataloges. Ein kurzer Überblick über diese zehn Parteienbünde soll zu einem besseren Verständnis beitragen.

Am Anfang der Liste stehen, was ihr organisatorisches Profil und Mitgliederanzahl angeht, die beiden wichtigsten europäischen Parteien:

- Die Europäische Volkspartei (EVP). Sie ist ein Zusammenschluss von konservativen und christdemokratischen Parteien. Im Europäischen Parlament sind ihre Parlamentarier/Innen in der Fraktion der Europäischen Volkspartei (EVP) vertreten.
- Die Sozialdemokratische Partei Europas (SPE). Sie vereint sozialistische und sozialdemokratische Parteien und ist im Europäischen Parlament in der Fraktion der Progressiven Allianz der Sozialisten & Demokraten im Europäischen Parlament (S&E) vertreten.

Die EVP und die SPE gehören zu den ältesten Europäischen Parteien und gelten als die am weitesten entwickelten. Die gute Presseresonanz zeigt ihren stark erweiterten Einfluss und ihre Präsenz bei öffentlichen Diskussionen.

Die drittstärkste Gruppe im Parlament wird von den folgenden beiden Parteien gestellt:

- Die Europäische Liberale und Demokratische Reform-Partei (ELDR). Sie besteht aus den liberalen Parteien und ist im Europäischen Parlament in der Fraktion Allianz der Liberalen und Demokraten für Europa (ALDE) vertreten.

- Die Europäische Demokratische Partei (EDP). Sie besteht aus pro-europäischen und zentristischen Parteien und ihre Parlamentarier/Innen sind im Europäischen Parlament in der ALDE-Fraktion an.

Die Europäische Liberale und Demokratische Reform-Partei ist die größere von den beiden, ihr gehört auch die deutsche FDP an. Aufgrund ihres geringen ideologischen Zusammenhaltes sind ihre Strukturen unklar. So ähnelt sie mehr einem horizontalen Zusammenschluss national gleichgesinnter Parteien als vielmehr einer einheitlichen europäischen Partei mit vertikalen Strukturen. Die kleinere Partei, die Europäische Demokratische Partei, ist weniger wirtschaftsliberal. Zu ihr zählt unter anderem das französische Mouvement Démocrate um François Bayrou.

Mit noch großen organisatorischen Schwierigkeiten haben die folgenden zwei Parteien zu kämpfen:

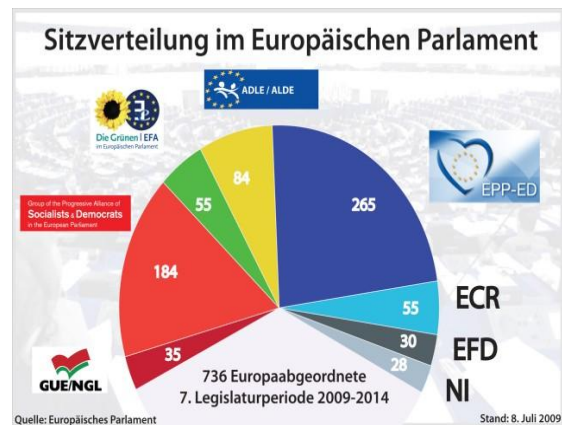
- Die Europäischen Grünen-Partei (EGP). Sie ist ein Zusammenschluss von Grünen Parteien aus Europa, und ihre Abgeordneten sind in der Fraktion Die Grünen / Europäische Freie Allianz vertreten.
- Die Europäische Freie Allianz (EFA). Sie besteht aus regionalen Parteien und bildet zusammen mit der EGP die Fraktion Die Grünen / Europäische Freie Allianz.

Die Europäische Grünen-Partei schafft es kaum, ihre unterschiedlichen politischen Strömungen in einer Europäischen Partei zu bündeln und zu vereinen. Die innerparteiliche Stimmung wird durch zwei unterschiedliche Meinungen bestimmt, die pro-europäische und die euroskeptische. Dies führt nicht selten zu Spannungen innerhalb der Grünen Partei und verhindert so den Aufbau eines einheitlichen Parteienbildes. Die Europäische Freie Allianz verschreibt sich dem Regionalismus. Dieser und die uneinheitlichen Ausrichtungen innerhalb der Grünen Parteien erschweren einen europäischen Ansatz in Themenbereichen, auf denen ihre politischen Grundsätze basieren.

Trotz aller Mängel haben sich die ersten sechs politischen Gruppierungen zu richtigen Europäischen Parteien etablieren können. Ihre interne Organisation und die politischen Aktivitäten ähneln sehr der Struktur ihrer nationalen Mitgliedsparteien. Die folgenden vier Europäischen Parteien ähneln hingegen eher einem Verbandsystem von Parteien mit ähnlicher politischer Denkweise. Schwache Strukturen und eine geringe öffentliche Präsenz zeichnen sie aus:

- Die Partei der Europäischen Linken (EL). Sie vereint sozialistische und kommunistische Parteien, und ihre Parlamentarier/Innen sind Mitglieder der Konföderalen Fraktion der Vereinigten Europäischen Linken / Nordische Grüne Linke (GUE/NGL).
- Die Allianz für das Europa der Nationen (AEN). Sie vereint europaskeptische Abgeordnete, die sich auf verschiedene Fraktionen verteilen.
- Die EU-Demokraten (EUD). Sie sind ein Zusammenschluss aus einem breiten politischen Spektrum, und ihre Mitglieder sind derzeit nicht im Europäischen Parlament vertreten.
- Die Allianz der Unabhängigen Demokraten in Europa (ADIE). Sie hat sich Ende 2008 aufgelöst.

Die folgende Darstellung zeigt die Sitzverteilung der Europäischen Fraktionen im Parlament.



HANDLUNGSFELD UND AKTIVITÄTEN: DAS DREISEITIGE PRISMA

Die meisten Europäischen Parteien differenzieren zwischen verschiedenen Mitgliedschaftstypen. So sind nationale Parteien mit eingeschränkten Rechten, Mitglieder mit Beobachterstatus sowie die Vollmitglieder vertreten. Darüber hinaus gibt es auch sogenannte Individualmitgliedschaften (Mitgliedschaften von Bürgern, nicht von Parteien). Um die Beschaffenheit, Rolle und Schwäche der europäischen Parteien besser verstehen zu können, soll an dieser Stelle das Bild eines dreiseitigen Prisma gezeichnet werden. Die größte Fläche dieser Figur stellen die nationalen Parteien dar. Von den beiden anderen Seiten, den Europäischen Fraktionen und den Europäischen Parteien, flankiert, haben die nationalen Parteien in der Europäischen Union weiterhin die Vorrangstellung. Das Alleinrecht auf

die Auswahl der Kandidaten für die Europawahlen obliegt allein den nationalen Parteien. Somit können sie direkt Einfluss auf die Gewählten ausüben und verbinden als einzige Kraft den Bürger mit den europäischen Institutionen. Die Europäischen Parteien und Fraktionen sind ein Zusammenschluss politisch gleichgesinnter nationaler Parteien. Ersterer, auch transnationale Parteienbünde genannt, erhalten durch den Vertrag von Maastricht einen rechtlich anerkannten Parteienstatus (ehemals: Art. 191 EGV, nun Art. 8a (4) Lissabonner Vertrag), sind jedoch weniger dynamisch als die Fraktionen. Die parlamentarischen Fraktionen werden vom Europäischen Parlament finanziell unterstützt, sind in diesem seit über fünfzig Jahren ansässig und verfügen über einen sehr großen Erfahrungsschatz. Im Gegensatz zur nationalen Ebene sind es auf der europäischen weniger die politischen Parteien als vielmehr die Fraktionen, die die politische Richtung vorgeben.

Das Handlungsfeld der politischen Parteien ist das Europäische Parlament. Seit dem Vertrag von Lissabon macht keine europäische Institution mehr Schlagzeilen als das Europäische Parlament. Die parlamentarische Ablehnung des SWIFT-Abkommens⁷ ist ein Beispiel für das neue Machtbewusstsein des Parlamentes. Nicht umsonst wird der Vertrag von Lissabon als der „Vertrag der Parlamente“ bezeichnet.⁸

Zwar sind hiermit auch die nationalen Parlamente gemeint, die Machtaufwertung des Europäischen Parlamentes lässt sich dennoch nicht verleugnen und ist für die Entwicklung des Europäischen Parteiensystems bedeutsam. Dies ergibt sich vor allem daraus, dass das Parlament das erste und bislang einzige „Spielplatz“ der Europäischen Parteien ist. Als einzig direkt gewähltes Organ der Europäischen Union spielt das Parlament eine aktive Rolle bei der EU-Gesetzgebung und wirkt sich direkt auf den Lebensalltag der Bürger aus.⁹

Doch das Europäische Parlament dient eher als Handlungsraum für die europäischen Fraktionen als für die Europäischen Parteien. Lange Zeit war die praktische Arbeit der europäischen Parteien auf Absprachen zwischen einzelnen Mitgliedsparteien, auf die Ausarbeitung von Programmen für Europawahlen und auf den Versuch einer Schwerpunktsetzung für die Arbeit der Fraktionen beschränkt. Die Fraktionen blieben jedoch autonom und widersetzten sich, trotz finanzieller, organisatorischer und personeller Verflechtungen, den Weisungen der Europäischen Parteien.

Im Laufe der Zeit sind die Europäischen Parteien den Fraktionen aber immer ähnlicher geworden. So haben sie Wahlmanifeste verabschiedet, die die politische Richtung vorgeben und jeder einzelnen Kampagne dienen sollen. Es ist nur ein kleiner Fortschritt, dennoch obliegt die operative Durchführung der Europawahlkämpfe nach wie vor den nationalen Parteien. Die Europäischen Parteien konzentrieren sich mittlerweile immer mehr auf die Medienarbeit. Hierbei spielt das Internet als elektronische Informationsplattform eine zentrale Rolle. Mit Hilfe der durch das Internet etablierten, europaweiten Informations- und Kommunikationsstränge gelingt es den europäischen Parteien zwar besser, konkrete politische Positionen nach außen hin zu kommunizieren und unter den nationalen Mitgliedsparteien abzustimmen. Im Gegensatz zu den nationalen Mitgliedsparteien spielen die Europäischen Parteien jedoch weder bei der Besetzung von Ämtern noch bei der Kandidatenaufstellung für Wahlen zum Europäischen Parlament eine Rolle. Seit den 1970er-Jahren wird wiederholt die Hoffnung geäußert, mit den Europäischen Parteien einen Beitrag zur Legitimationssteigerung der EU leisten zu können. Dies ist jedoch skeptisch zu bewerten. Es ist wohl kaum in naher Zukunft mit einer Vermittlung politischer Willensbildung seitens der Europäischen Parteien zu rechnen.

SCHLUSSGEDANKE

Die Europäischen Parteien sind zweifellos ein Ergebnis europäischer Integration. Bereits zu Beginn der Integration schlossen sich die Abgeordneten, ganz ihrer politischen Ausrichtung nach, zu Fraktionen zusammen, was eine verstärkte transnationale Zusammenarbeit förderte. Zunächst waren es jedoch nur lockere, lose Zusammenschlüsse. Mit den ersten Direktwahlen zum Europäischen Parlament kam es dann zur Herausbildung von Europäischen Parteien, wie bereits ausgeführt.

Die Europäischen Parteien können sich heute auf eine recht solide Gesetzgebung stützen. Der Vertrag von Maastricht nahm die Parteien in die Verfassung auf und gab diesen somit eine erste rechtliche Anerkennung. Mit dem Vertrag von Amsterdam, Nizza und der Parteienverordnung wurden schließlich auch die Fragen der Parteienfinanzierung geklärt und eine erste rechtliche Definition der Europäischen Parteien geschaffen. Doch ist weiterhin eine europaweite Parteiorganisation im Sinne einer „Vergemeinschaftung“ nationaler Kompetenzen nicht abzusehen. Das eigene politische System

ist der zentrale Schauplatz für die nationalen Parteiinteressen und Mitgliedsparteien. Auch die Rolle der Europäischen Parteien im Europäischen Parlament ist eher randständig als bedeutsam. Das Europäische Parlament lief bisher eher auf eine Kooperation der beiden großen Fraktionen, der EVP und SPE, hinaus und bot den Europäischen Parteien weniger Handlungsspielraum. So geben die Fraktionen die politische Richtung vor und sind Bindeglied zwischen der Union und dem Bürger.

Als Ausblick lassen sich zwei Zukunftsszenarien zeichnen: Eine stärkere Personalisierung durch die Konkurrenz um politische Ämter könnte zu einer Politisierung der EU führen, was wiederum eine stärkere Einbeziehung der Europäischen Parteien ins politische Geschehen der Europäischen Union und folglich eine stärkere Einbeziehung des Parlaments zur Folge haben dürfte. Daher könnten die nächsten Europawahlen im Jahre 2014 die Debatte um die Rolle und Funktion der Europäischen Parteien weiter verschärfen, wenn erneut Forderungen nach europaweiten Listen und einem einheitlichen europäischen Wahlsystem laut werden.

Es könnte aber auch zu einer anhaltenden Verknüpfung der nationalen und der europäischen Ebene kommen. Die Europäischen Parteien würden in Verbindung mit den nationalen politischen Parteien, den Europäischen Fraktionen und den Europäischen politischen Stiftungen eine wichtige kommunikative Funktion übernehmen, indem sie die Interaktion zwischen den einzelnen Akteuren stärken.

Die Frage nach der Zukunft der Europäischen Parteien erscheint offener denn je. Die Europäische Union ist zu sehr mit der Bewältigung aktueller Probleme beschäftigt, als dass sie in naher Zukunft eine Antwort auf die parteipolitischen Fragen finden wird. Die Rolle der Europäischen Parteien in der Europäischen Union verbleibt weiterhin schwach.

Kommen wir wieder zurück zu unserer Metapher vom Anfang, dem Hund, der nicht bellt, so stellen wir Folgendes fest: Um die europäischen Parteien ist es ruhig. Vergleichbar mit den Mitgliedsparteien der nationalen Ebene sind sie kaum bedeutsam, sowohl im Parlament als auch im Bewusstsein der Bürger. Auch die Verankerung der Europäischen Parteien in die europäischen Vertragswerke konnte daran nichts ändern. Die europäische Parteienlandschaft hat sich in den letzten Jahren zudem als recht unbeständig erwiesen. Für den Bürger ist es daher sehr schwierig, bei den nächsten Europawahlen nicht den Durchblick zu

verlieren. So bleibt nur eins festzustellen: Der Europäischen Union fehlt weiterhin ein entscheidendes demokratisches Merkmal: nämlich starke Europäische Parteien.

ANMERKUNGEN

- ¹ Großschreibung, um deren Zusammenschluss auf europäischer Ebene, z. B. EVP, anzusprechen (nationale Parteien sind dann „europäische Parteien“)
- ² Die Wahlbeteiligung im Wahljahr 2009 lag bei 43,1 %, niedriger als im Jahr 2004. Zwar nutzten in Deutschland, im Vergleich zur 6. Legislaturperiode (2004-2009), mehr Bürger ihr Stimmrecht, in Luxemburg und Belgien (hier besteht Wahlpflicht) lag die Wahlbeteiligung bei über 90 %. Dennoch ist ein allgemeiner Rückgang der Beteiligung an der Europawahl zu verzeichnen. Siehe hierzu Tabelle zur europäischen Wahlbeteiligung, www.eurostat.ec.europa.eu
- ³ Laut einer Befragung der EU Kommission forderten bereits im Jahre 2005 über 70 % der Befragten besser in die Angelegenheiten der Europäischen Union einbezogen zu werden. Vgl. hierzu Europäische Kommission, Eurobarometer, EB 63 Frühjahr 2005, S. 37-41, http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/eb/eb63/eb63.4_de_first.pdf
- ⁴ Dehling, Jochen: Europäische Parteien, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hrsg.): Dossier Parteien, Bonn 2009, http://www.bpb.de/themen/OGDP6Y,0,Europ%4aische_Parteien.html
- ⁵ Vgl. hierzu Delwit, Pascal / Külahci, Erol / van de Walle, Cédric (Hrsg): Les fédérations européennes de partis. Organisation et influence, Bruxelles 2001, in: Politische Parteien und europäische Integration. Entwicklung und Perspektiven transnationaler Parteienkooperation in Europa, hrsg. von Jürgen Mittag, Essen 2006.
- ⁶ Vgl. Jansen, Thomas / Schönlau, Justus: Der Parteienartikel als Impulsgeber? Die Entwicklung der Rechtsgrundlagen für die „Europäischen Politischen Parteien“, in: Politische Parteien und Europäische Integration, hrsg. von Jürgen Mittag, Hamburg 2006.
- ⁷ Die Europäische Kommission hat dem Rat und dem Parlament 2009 den Vorschlag eines Beschlusses vorgelegt, der die Finanzierung des Terrorismus aufzuspüren hilft, in dem Zahlungsverkehrsdaten von der Europäischen Union an die Vereinigten Staaten für diesen Zweck übermittelt werden dürfen, KOM 703/2009. „SWIFT“ steht für „Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication“.
- ⁸ Brok, Elmar / Selmayr, Martin: Der „Vertrag der Parlamente“ als Gefahr für die Demokratie? Zu den offensichtlich unbegründeten Verfassungsklagen gegen den Vertrag von Lissabon, Brüssel 2008.
- ⁹ Hierzu Näheres auf der offiziellen Homepage des Europäischen Parlaments, <http://www.europarl.europa.eu/parliament/public/staticDisplay.do?id=146&language=de>.

DIE KONSTITUIERUNG DER EU ALS RECHTSGEMEINSCHAFT UND DIE ROLLE DER GEMEINSCHAFTSGERICHTE

WALDEMAR HUMMER || Die Gründungsväter der Europäischen Gemeinschaften (1951 / 1957) statten diese weder mit einem gewaltenteilenden System, noch mit einer Grundrechte-Charta aus, sondern versuchten die notwendige Rechtsstaatlichkeit der Verbandsgewalt der Gemeinschaften vor allem durch eine starke Rechtmäßigkeitskontrolle durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) zu garantieren. Dieser Rolle kam der EuGH über 30 Jahre lang alleine nach, bis ihm zu seiner Entlastung ein Gericht erster Instanz (EuG) an die Seite gestellt wurde. In der Folge sollte es aber noch weitere 20 Jahre dauern, bis auch ein Fachgericht für dienstrechtliche Streitigkeiten – das Gericht für den öffentlichen Dienst (GöD) – operativ wurde. Die nunmehrige Europäische Union (EU) verfügt damit über eine „trinitäre Struktur“ der Gerichtsbarkeit zur Sicherung ihrer Rechtsstaatlichkeit, die neuerdings aber erste Kohärenzprobleme aufwirft.

EINFÜHRUNG

Im vorliegenden Artikel geht es um die Darstellung der grundsätzlichen Ausgestaltung der EU als Rechtsgemeinschaft und die Funktion der Gemeinschaftsgerichte zu deren Sicherung. Dabei stellen sich eine Reihe ganz grundlegender Fragen. Musste die hoheitliche, öffentliche Verbandsgewalt der Europäischen Gemeinschaften strukturell gleichförmig zur Staatsgewalt ihrer Mitgliedstaaten konzipiert werden? Falls dies nicht der Fall sein sollte, wie hätte sie dann aber ausgestaltet werden können? Erlaubten die „Integrationshebel“ der jeweiligen mitgliedstaatlichen Verfassung eine Übertragung nationaler Hoheitsrechte nur auf „rechtsstaatlich“ strukturierte Gemeinschaften? Wenn dies aber der Fall war, warum fand sich diesbezüglich keine Erwähnung in den Verträgen, in denen erst 1997 das Rechtsstaatlichkeitsgebot *expressis verbis* verankert wurde? Musste dieses zwischenzeitlich durch eine „prätorianische“ Judikatur des EuGH gesichert und weiter ausgestaltet werden? Konnte der EuGH als justizförmiges Organ dieser ihm zugedachten Rolle überhaupt gerecht werden, und wie funktionierte das in einem dual ausgestalteten Rechtssystem? Fragen über Fragen, auf die nachstehend in aller Kürze zumindest ansatzweise eingegangen werden soll.

DIE AUSGESTALTUNG DER VERBANDSGEWALT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN **Strukturelle Inkongruenz**

Anfang der 50er-Jahre des vorigen Jahrhunderts standen die Gründungsväter der Europäischen Gemeinschaften vor der grundsätzlichen Frage, wie sie die hoheitliche öffentliche Verbandsgewalt derselben ausformen sollten. Sie hatten dabei zum einen ihre jeweiligen verfassungsrechtlichen „Integrationshebel“ zu beachten, die ihnen die Enge und Weite der verfassungskonformen Übertragung ihrer nationalen Hoheitsrechte auf die zwischenstaatlichen Gemeinschaften vorgaben, zum anderen mussten sie aber die ganz grundsätzliche Frage lösen, ob sie die Verbandsgewalt der Gemeinschaften so wie ihre Staatsgewalt strukturieren und mit denselben tragenden Grundwerten ausgestalten sollten oder nicht.

Für die Bundesrepublik Deutschland entzündete sich diese Debatte konkret an der Fragestellung, ob sie auf der Basis ihres Integrationshebels, nämlich des Art. 24 GG, der in Gründung befindlichen Europäischen Verteidigungsgemeinschaft (EVG) (1952)¹ Hoheitsrechte übertragen könne, und wenn ja, ob dies nur dann möglich sei, wenn die Satzung der EVG die besonderen verfassungsrechtlichen „ordre public“-Verbürgungen des Art. 20 iVm Art. 79

Abs. 3 GG ebenfalls enthalte. Diese These von der sogenannten „strukturellen Kongruenz und Homogenität“ der Verbandsgewalt der Gemeinschaften mit der Staatsgewalt ihrer Mitgliedstaaten wurde in dieser rechtstheoretischen und -politischen Diskussion führend von Herbert Kraus² vertreten, der dementsprechend forderte, dass die Struktur der EVG eine dem Grundgesetz entsprechende demokratische, föderalistische und rechtsstaatliche Ausgestaltung haben müsse.

Die Gegenposition dazu wurde von Hans Kruse³ eingenommen, der auf die notwendige Inkongruenz und Inhomogenität von Verbands- und Staatsgewalt hinwies, die sich schon aus deren unterschiedlichen Zielsetzungen und Aufgabenstellungen ergäbe. Während die Staatsgewalt dazu diene, die allgemeine Gemeinwohl- und Schutzfunktion eines Staates gegenüber seinen Bürgern zu verwirklichen – und dementsprechend auch speziellen Legalitäts- und Legitimitätsforderungen genügen müsse – ist die Verbandsgewalt einer Internationalen Organisation rein funktionell darauf ausgerichtet, die Organisationsziele so effektiv als möglich zu erreichen und die Funktionsfähigkeit der Organisation entsprechend sicherzustellen.

Nach einer langen Debatte, an der sich beinahe alle führenden deutschen Öffentlichrechtler und Völkerrechtler (gutachtlich) beteiligten,⁴ setzte sich schließlich die Kruse'sche These der strukturellen Inkongruenz und Inhomogenität von Verbands- und Staatsgewalt durch, und die Europäischen Gemeinschaften wurden in der Folge strukturell völlig anders konzipiert, als die staatsrechtlichen Strukturen ihrer Mitgliedstaaten vorgegeben hätten.

Von der Gewaltenteilung zur Funktionenordnung

Im Gegensatz zum Staatsrecht, in dem sich innerhalb eines gewaltenteilenden Systems die einzelnen Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative u. a. zur Wahrung individualrechtlich geschützter Freiräume i.S.v. „checks and balances“ zu hemmen und zu kontrollieren haben, hat die Verbandsgewalt intergouvernementaler Internationaler Organisationen im allgemeinen und der supranationalen Europäischen Gemeinschaften im speziellen eine völlig andere Zielsetzung.

Die Verbandsgewalt der Gemeinschaften besteht nicht aus einzelnen Gewalten, die sich – wie in der Gewaltenteilung des Staatsrechts – zum Wohle der Individuen gegenseitig hemmen und kontrollieren sollen, sondern sie ist in einzelne (Teil-)Funktionen ausdifferenziert, innerhalb derer dasjenige Organ

diejenigen Kompetenzen wahrnimmt, für die es gründungsvertraglich am besten ausgestattet ist.⁵ Dementsprechend besteht auf der Ebene der „horizontalen“ Kompetenzverteilung zwischen den Organen auch ein striktes Delegationsverbot⁶ in dem Sinn, dass keine Beschlusskompetenzen⁷ von einem Organ zu einem anderen wandern dürfen. Das vom EuGH judikativ entwickelte Konzept des „institutionellen Gleichgewichts“⁸ bildet dabei den Maßstab für die (Un-)Zulässigkeit solcher Kompetenzverschiebungen.

Auf der „vertikalen“ Kompetenzverteilungsebene zwischen den Mitgliedstaaten und den Europäischen Gemeinschaften wiederum kam es nicht zu einer sachgegenständlichen Übertragung mitgliedstaatlicher Kompetenzen für einen ganzen Regelungsbe- reich, sondern lediglich – gemäß dem Grundsatz der „begrenzten Einzelermächtigung“ – zur punktuellen Ausstattung des jeweils dafür am besten geeigneten Organs der Gemeinschaften mit funktional zielorientierten „Kompetenzsplittern“, die dieses für die Erreichung der Verbandsziele und -zwecke so optimal wie möglich einzusetzen hatte. Die begrenzten Einzelermächtigungen, die die Mitgliedstaaten an die Organe der Gemeinschaften übertragen, waren dementsprechend nicht wie in einer bundesstaatlichen Kompetenzverteilung zwischen Zentralstaat und Gliedstaaten sachgegenständlich, sondern vielmehr teleologisch-final determiniert.⁹ Auch der EuGH betonte diesen Unterschied zwischen einer staatlich-föderalen und einer verbandlichen, vertikalen Kompetenzverteilung, indem er im Hinblick auf die Bundesrepublik ausführte, „dass die Vorschriften, die die Beziehungen zwischen der Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten betreffen, nicht die gleichen sind wie diejenigen, die den Bund und die Länder miteinander verbinden“.¹⁰

Neben rechtsdogmatischen waren aber auch handfeste realpolitische Überlegungen für die Wahl der Inkongruenzthese ausschlaggebend. Niemand unter den Gründungsvätern wäre bereit gewesen, den Aufbau und die Fortentwicklung der Europäischen Gemeinschaften allein in die Hände des parlamentarisch organisierten Organs derselben zu legen und damit nicht weisungsgebundenen Parlamentariern anzuvertrauen. Dementsprechend lokalisierten die Gründer der Gemeinschaften die Legislative auch in einem exekutiv rekrutierten Organ, nämlich dem Rat, in dem sie nach wie vor über ihre Regierungsvertreter vertreten waren und damit die Willensbildung – vor allem solange das Einstimmigkeitsprinzip vorherrschte – desselben beeinflussen

konnten. Das parlamentarisch konzipierte Organ nannten sie korrekterweise nicht Europäisches Parlament, sondern lediglich „Versammlung“, da es nur als bloßes Konsultativorgan mit speziellen Kontroll-, nicht aber Legislativbefugnissen ausgestattet war. Die Kommission wiederum wurde, als vordringliches Exekutivorgan, mit dem Initiativmonopol für die Anregung von Rechtssetzungsakten durch den Rat ausgestattet.¹¹ Lediglich dem EuGH als justizförmig ausgestaltetem Organ der Rechtmäßigkeitskontrolle kam in der Funktionenordnung des Verbandsrechts dieselbe Funktion wie im Staatsrecht der Mitgliedstaaten zu.

Surrogate zur Sicherung der Rechtsstaatlichkeit

Die damit ins Leben gerufene sog. „Gemeinschaftsmethode“ war ein originelles „sui generis“-System einer Funktionenordnung, das dem staatsrechtlichen, gewaltenteilenden System in keiner Weise entsprach. Da die Europäischen Gemeinschaften aber auch nicht mit entsprechenden Mechanismen für einen Grundrechtsschutz ausgestattet wurden, fehlten ihnen damit die beiden wichtigsten Instrumente der (staatsrechtlichen) Sicherung der Rechtsstaatlichkeit, nämlich eine Gewaltenteilung und ein Grundrechtskatalog. Wie konnten aber die Europäischen Gemeinschaften dann von sich behaupten, rechtsstaatlich konfiguriert zu sein?

Falls aber die Europäischen Gemeinschaften tatsächlich nicht rechtsstaatlich strukturiert gewesen wären, hätten die Übertragungsvorgänge mitgliedstaatlicher Kompetenzen auf sie Gesamtänderungen in den jeweiligen Verfassungsordnungen der sechs Gründerstaaten auslösen müssen, da die jeweiligen „Integrationshebel“ einen solchen Transfer von nationalen Hoheitsrechten ja nur verfassungsändernd zugelassen hätten. Da es aber in keinem der sechs Gründerstaaten zu einer solchen Verfassungsänderung, geschweige denn zu einer Volksabstimmung als notwendige Folge einer Gesamtänderung der Verfassung gekommen ist, lässt sich als „argumentum e contrario“ der Schluss ziehen, dass aus der Sicht der nationalen Verfassungen die Gemeinschaften rechtsstaatlich konfiguriert sein mussten.

Die Lösung für diese grundsätzliche Problematik wurde vor allem darin gefunden, dass man die Verbandsgewalt der Gemeinschaften – die ohnehin nur als bloße „Zweckverbände funktioneller Integration“¹² angesehen wurden – mit Surrogaten für die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit ausstattete, nämlich einem „Prinzip begrenzter (Einzel-)Ermäch-

tigung“, einem „institutionellen Gleichgewicht“ und einer strikten Rechtmäßigkeitskontrolle durch den EuGH. Betrachtet man diese Surrogate, dann stellt man sehr rasch fest, dass den beiden Ersteren diesbezüglich nur eine sehr bedingte (formale) Funktion zukam, so dass die Last der Sicherung der Rechtsstaatlichkeit mehr oder weniger alleine auf den Schultern des EuGH lag. Das ist der wahre Grund, warum der EuGH im Laufe der Fortentwicklung der Gemeinschaften eine solch überragende Funktion bei der Sicherung der Rechtsstaatlichkeit derselben übernehmen musste.

ROLLE UND FUNKTION DES GERICHTSHOFS DER EU IM DUALEN RECHTSSCHUTZSYSTEM

In ihrer nunmehr beinahe 60jährigen Tätigkeit hatten die Gemeinschaftsgerichte – einschließlich der Generalanwälte – immer wieder Gelegenheit, rechtsstaatlichen Grundsätzen in ihrer Judikatur zum Durchbruch zu verhelfen. Von einigen wenigen spektakulären Fällen abgesehen, wo der EuGH expressis verbis auf das Rechtsstaatsprinzip bzw. den Begriff der Rechtsgemeinschaft rekurrierte – wie z. B. in den Rechtssachen Granaria,¹³ Les Verts,¹⁴ Weber¹⁵ – begnügte sich der Gerichtshof dabei aber normalerweise mit einem Rückgriff auf diejenigen Normen, die bereits Konkretisierungen des Rechtsstaatlichkeitsprinzips darstellen, auf dem die EU „beruht“.¹⁶ Lediglich in den Fällen, in denen der EuGH seine Kompetenzen ausweiten musste, um effektiven Rechtsschutz gewähren zu können, verwies er mit größerer Regelmäßigkeit auf das Rechtsstaatsprinzip selbst – wie z. B. in den Fragen der Rechtsschutzgewährung in den Bereichen der Terrorismusbekämpfung und Geldwäsche.¹⁷

In seltenen Fällen äußerte sich der EuGH aber auch in (rechts-)politischen Stellungnahmen zu dieser Frage, wie z. B. in seinem Bericht über bestimmte Aspekte der Anwendung des Vertrages über die EU, den er im Mai 1995 im Rahmen der Regierungskonferenz 1995 zur Novellierung der Verträge abgegeben hatte, in dem er apodiktisch feststellte: „Die Europäischen Gemeinschaften sind Rechtsgemeinschaften. Dies gilt auch für die auf ihnen aufbauende Union.“¹⁸

Die Sicherung der Rechtsstaatlichkeit erfolgt aber nicht nur durch die Gemeinschaftsgerichte, sondern – im dualen Rechtsschutzsystem der EU¹⁹ – auch durch die kooperativ mit eingebundenen mitgliedstaatlichen Gerichte. Diese sind verpflichtet, jene Bestimmungen des Gemeinschaftsrechts, die unmittelbare Wirkung entfalten, mit Vorrang gegen-

über widersprechendem nationalen Recht anzuwenden und das nationale Recht unionsrechtskonform auszulegen.²⁰ Die mitgliedstaatlichen Gerichte sind damit „doppelt in Dienst genommen“, nämlich zum einen für die Durchsetzung des Unionsrechts – was sie zu Unionsgerichten im funktionellen Sinn macht – und zum andern zur Durchsetzung subjektiver Rechte, die sich aus dem Unionsrecht herleiten.²¹

Ein solches duales System funktionell differenzierter Gerichtsbarkeiten muss aber über Instrumente zur Vermeidung von Judikaturdivergenzen und damit zur Ausgestaltung eines kohärenten und widerspruchsfreien Raumes der Rechtsprechung verfügen. Diesbezüglich ist grundsätzlich zwischen (a) dem Kooperationsbereich zwischen den Gemeinschaftsgerichten und den mitgliedstaatlichen Gerichten und (b) zwischen den verschiedenen Gemeinschaftsgerichten selbst zu unterscheiden.

Ad (a): Für die Abgleichung der Judikatur der mitgliedstaatlichen Gerichte mit dem Auslegungsmonopol des EuGH in Bezug auf das Gemeinschaftsrecht sowie als Ergänzung des mitgliedstaatlichen Rechtsschutzes²² war bereits in den Gründungsverträgen der Europäischen Gemeinschaften das Instrument des Vorabentscheidungsverfahrens²³ vorgesehen. Erst viele Jahre später kam es für Fälle außerordentlicher Dringlichkeit zur Ausbildung eines beschleunigten Verfahrens im Zuge eines Vorabentscheidungsersuchens²⁴ und im Jahre 2008 wurde ein eigenes Eilverfahren für Vorlagefragen im Bereich des „Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ eingerichtet.²⁵ Mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Lissabon am 1. Dezember 2009 trat auch Art. 267 Abs. 4 AEUV in Geltung, der für den Fall, dass im nationalen Ausgangsverfahren eine inhaftierte Person betroffen ist, eine Vorabentscheidung des Gerichtshofs „innerhalb kürzester Zeit“ vorsieht. Ganz allgemein kann in diesem Zusammenhang festgestellt werden, dass die Abschaffung der bisherigen Beschränkungen in Vorlagefragen gem. Art. 35 EUV und Art. 68 EGV durch die Einführung des allgemeinen Vorabentscheidungsverfahrens gem. Art. 267 AEUV zu einer Vereinfachung, Ausweitung und größeren Effizienz dieses wichtigen Harmonisierungsinstrumentes im Rahmen des dualen Rechtsschutzes in der EU geführt haben.

Ad (b): Im Bereich der Gerichtsbarkeit der Gemeinschaften selbst, kam es erst mit einer großen Verspätung zu einer solchen Einrichtung zur Vermeidung von Judikaturdivergenzen zwischen den drei

Gerichten im Rahmen des nunmehrigen Gerichtshofs der EU.²⁶ Nachdem der EuGH über 35 Jahre als alleinige Rechtssprechungsinstanz fungiert hatte, kam es Ende Oktober 1988 zur Einrichtung des Gerichts erster Instanz (EuG),²⁷ das im ersten Rechtszug für Klagen natürlicher und juristischer Personen zuständig war, sofern diese nicht einer Gerichtlichen Kammer übertragen werden. In zweiter Instanz entscheidet das EuG über Rechtsmittel gegen Entscheidungen der Gerichtlichen Kammern. Im Juni 2004 wurde dem EuG die (erstinstanzliche) Zuständigkeit für Nichtigkeits- und Untätigkeitsklagen der Mitgliedstaaten gegen die Kommission sowie gegen das EP oder den Rat oder beide Organe gemeinsam übertragen. In der Folge bekam das EuG noch weitere Kompetenzen zugewiesen. Nunmehr ist die Zuständigkeit des Gerichts im ersten Rechtszug in Art. 256 Abs. 1 UAbs. 1 AEUV verankert. Gegen die Entscheidungen des EuG ist ein auf Rechtsfragen beschränktes Rechtsmittel an den EuGH möglich.

Es sollte nach der Errichtung des EuG aber noch weitere 20 Jahre dauern, bis es zur effektiven Anwendung eines Konkordanzverfahrens zur Abgleichung der Judikaturlinien des EuGH und des EuG kam. Der mit dem Inkrafttreten des Vertrages von Nizza (2001) am 1. Februar 2003 eingeführte Art. 225 Abs. 2 UAbs. 2 EGV²⁸ sah – für den Fall, dass „die ernste Gefahr besteht, dass die Einheit oder Kohärenz des Gemeinschaftsrechts berührt wird“ – ein eigenes Verfahren vor dem EuGH zur Überprüfung der Urteile des EuG vor, das aber erst nach den entsprechenden Änderungen der Satzung und der Verfahrensordnung des EuGH im Jahre 2008 angewendet werden konnte.²⁹

Das erste tatsächlich vor dem EuGH geführte Überprüfungsverfahren einer Rechtsmittelentscheidung des EuG war die aufgrund des Vorschlags der Ersten Generalanwältin Ende 2009 entschiedene Rechtssache M. gegen Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA).³⁰ Herr M., ein Bediensteter auf Zeit der EMA, erlitt einen Arbeitsunfall und wurde berufsunfähig. Sowohl die EMA als auch das GöD³¹ lehnten in der Folge seinen Antrag ab, den Invaliditätsausschuss mit seinem Fall zu befassen. Das EuG – als Rechtsmittelgericht – hingegen hob die Entscheidung des GöD auf und verurteilte die EMA zur Zahlung einer Entschädigung in Höhe von 3.000 € an Herrn M., ohne allerdings vorher darüber ein kontradiktorisches Verfahren abgeführt zu haben,³² da es der Meinung war, dass der Rechtsstreit gem. Art. 61 Satzung EuGH iVm Art. 13 Abs. 1

des Anhangs dieser Satzung bereits „zur Entscheidung reif war“. Der EuGH verneinte dies aber unter Hinweis auf seine ständige Judikatur, hob – zur Wahrung der Einheit und der Kohärenz des Gemeinschaftsrechts – das Urteil des EuG auf und verwies die Sache an das EuG zur weiteren Verhandlung zurück. Dabei betonte er besonders, dass der Einhaltung der Satzung des EuGH, die primärrechtlichen Rang hat, spezielle Bedeutung zukommt.

Für die Konkordanz der Judikatur des Anfang November 2004 eingeführten Gerichts für den öffentlichen Dienst der EU (GöD)³³ – das seine Funktion am 12. Dezember 2005 aufnahm – mit der Rechtsprechung des EuG wiederum wurde in Art. 225a Abs. 3 EGV³⁴ ein Rechtsmittelverfahren gegen Urteile des GöD an das EuG vorgesehen, das aber auf Rechtsfragen beschränkt ist.³⁵ Sollte es zur Einrichtung eines weiteren, dem Gericht beigeordneten Fachgerichts kommen, dann kann gem. Art. 257 Abs. 3 AEUV die entsprechende Errichtungs-Verordnung vorsehen, dass gegen dessen Urteile ein auch (bloße) Sachfragen betreffendes Rechtsmittel eingelegt werden kann.

Letztlich ist neben den Gemeinschaftsgerichten und den mitgliedstaatlichen Gerichten aber auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in einer Art „kooperativer Sicherung der Rechtsstaatlichkeit“³⁶ mit dem Gerichtshof der EU judikativ verbunden, ein Verhältnis, das sich im Zuge des in absehbarer Zeit zu erwartenden Beitritts der EU zur EMRK³⁷ noch weiter verstärken, unter Umständen aber auch konfliktiv ausgestalten wird.

HORIZONTALES UND VERTIKALES HOMOGENITÄTSGEBOT

Mit der Umgestaltung der Europäischen Gemeinschaften durch den Vertrag von Maastricht (1992) zur Europäischen Union trat die Notwendigkeit auf, die Verbandsgewalt der nunmehr auch als Politische Union wahrgenommenen EU nicht nur stärker zu legitimieren, sondern auch zu legalisieren. Dementsprechend wurde von den Herren der Verträge auch versucht, dem mancherorts behaupteten Legitimitäts- und Demokratiedefizit durch eine Reihe von Maßnahmen entgegenzuwirken, ebenso wie von diesen auch danach getrachtet wurde, das Legalitätsprinzip in der EU stärker hervorzuheben und auf die bisherige einschlägige Judikatur der Gemeinschaftsgerichte in entsprechender Form hinzuweisen. Daher wurde das Rechtsstaatsprinzip auch (erstmalig) in der Präambel des Vertrages von Maastricht erwähnt und in der Folge in Art. 6 Abs. 1

EUV idF des Vertrages von Amsterdam (1997) primärrechtlich verankert. Damit positivierte Art. 6 Abs. 1 EUV die bisher in der Judikatur der Gemeinschaftsgerichte Schritt für Schritt ausgebildeten ungeschriebenen Rechts(staats)grundsätze³⁸ und gestaltet sie in Form eines (a) horizontalen und (b) vertikalen Homogenitätsgebotes aus, das nunmehr in Art. 2 EUV idF des Vertrages von Lissabon (2007) seinen Niederschlag gefunden hat, und dessen schwerwiegende und anhaltende Verletzung gem. Art. 7 EUV bzw. Art. 354 AEUV sanktioniert werden kann.

Ad (a): Gemäß dem horizontalen Homogenitätsgebot sind die in Art. 2 EUV demonstrativ aufgezählten Werte – und damit auch das Rechtsstaatlichkeitsgebot – allen Mitgliedstaaten der EU gemeinsam, wodurch ausgedrückt wird, dass alle mitgliedstaatlichen Verfassungen diesen Wertekanon zu beachten haben, ebenso wie auch jeder Beitrittskandidat gem. Art. 49 Abs. 1 EUV. Der neugefasste Art. 23 GG legt in diesem Zusammenhang ein beredtes Zeugnis für das horizontale Homogenitätsgebot ab.

Ad (b): Gemäß dem vertikalen Homogenitätsgebot gründet sich aber auch die Europäische Union auf die in Art. 2 EUV erwähnten Werte, sodass nicht nur ihre Mitgliedstaaten, sondern auch sie selbst auf das Rechtsstaatlichkeitsgebot verpflichtet ist. Wie ernst der Gerichtshof die Sicherung rechtsstaatlicher Grundsätze, vor allem aber den europäischen Grundrechtsschutz, diesbezüglich nimmt, soll anhand einer rezenten Rechtssache veranschaulicht werden, in der er sich erstmals³⁹ direkt auf die Grundrechte-Charta berief und Sekundärrechtsakte wegen eines Grundrechtsverstößes für (teil-)nichtig erklärte. In den Rechtssachen Schecke und Eifert / Land Hessen⁴⁰ ging es um die Veröffentlichung der Empfänger von Agrarbeihilfen mit Namen / Firma, Wohnort / Sitz und Postleitzahl im Internet aufgrund der VO Nr. 1290/2005 des Rates und der VO Nr. 259/2008 der Kommission, die von einem Landwirt und einer Gesellschaft bürgerlichen Rechts aus datenschutzrechtlichen Überlegungen bekämpft wurde. Im Zuge eines Vorabentscheidungsersuchens damit befasst, erklärte der Gerichtshof, dass es sich dabei um einen unverhältnismäßigen Grundrechtseingriff iSd Art. 7 und 8 Grundrechte-Charta gehandelt habe, sodass Teile der beiden VO für ungültig zu erklären seien. In der Literatur wurde dieses Urteil als eine „wesentliche Weiterentwicklung des europäischen Rechtsstaates“ bezeichnet.⁴¹

„EXPORT“ VON RECHTSSTAATLICHKEIT

Dass es sich beim Rechtsstaatlichkeitsgebot der EU aber nicht nur um einen Grundsatz handelt, dem die Union allein im Inneren verpflichtet ist, sondern dass sie es auch als Rechtspflicht ansieht, diesem auch in ihren auswärtigen Beziehungen zum Durchbruch zu verhelfen, belegt anschaulich die Bestimmung des Art. 21 EUV. Gem. Art. 21 Abs. 1 UAbs. 1 EUV lässt sich die Union bei ihrem Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen leiten, die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren und denen sie auch weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen will – darunter figuriert u. a. der Grundsatz der Rechtsstaatlichkeit. Dementsprechend setzt sich die Union für ein hohes Maß an Zusammenarbeit auf allen Gebieten der internationalen Beziehungen ein, um auch die Rechtsstaatlichkeit zu festigen und zu fördern (Art. 21 Abs. 2 lit. b) EUV). Gem. Art. 21 Abs. 3 UAbs. 1 EUV hat die Union bei der Umsetzung ihres auswärtigen Handelns – sowohl im Bereich der GASP, als auch im sonstigen auswärtigen Handeln der Union iSd Fünften Teils des AEUV (Art. 205-222) sowie im Rahmen der externen Aspekte der übrigen Politikbereiche – das Rechtsstaatlichkeitsgebot ebenfalls zu wahren. Die EU versteht sich damit ganz bewusst als „Exporteur“ von Rechtsstaatlichkeit sowohl in die Rechtsordnungen von dritten Staaten als auch in die Internationaler Organisationen hinein.

Neben diesem direkten „Export“ von Rechtsstaatlichkeit durch die EU kommt es aber auch zu indirekten Reflexen derselben in dritte Rechtsordnungen, wie abschließend in aller Kürze am Beispiel der Bekämpfung des Terrorismus und der Geldwäsche veranschaulicht werden soll. Im Zuge der Terrorismusbekämpfung durch die Vereinten Nationen (VN) kam es in den Jahren 1999, 2000 und 2001 zur Aufnahme natürlicher bzw. juristischer Personen in den Anhang von Embargo-Resolutionen des Sicherheitsrates (SR) der VN,⁴² da diese in einer vom jeweiligen Sanktionskomitee des SR⁴³ geführten Liste als terrorverdächtig aufschienen. Gegen dieses „Listing“ im Bereich von „smart sanctions“ konnten sich die Personen bzw. Unternehmen aber deswegen nicht wehren, da ihnen im System der VN diesbezüglich kein Rechtsschutz zur Verfügung stand. Im Zuge der verpflichtenden Umsetzung dieser SR-Resolutionen durch die EU ergingen in der Folge entsprechende Gemeinsame Standpunkte⁴⁴ und, darauf gestützt, auch Embargo-Verordnungen des Rates,⁴⁵ die von einigen Betroffenen mit einer

Nichtigkeitsklage gem. Art. 230 Abs. 4 EGV – zunächst vor dem EuG und dann vor dem EuGH – mit dem Argument bekämpft wurden, dass diese gegen den Grundrechtsschutz in der EU verstoßen würden. Mit der Stattgebung der Nichtigkeitsklagen⁴⁶ gab der EuGH aber (indirekt) zu erkennen, dass der Grundrechtsverstoß im Grunde nicht erst im Schoß der EU – d. h. im Zuge des Erlasses der Implementierungs-VO des Rates, die formell zwar Sekundärrecht der Europäischen Gemeinschaft, materiell aber Recht der VN darstellten⁴⁷ – sondern bereits vorher im Zuge des Listing durch den Sanktionsausschuss des SR der VN stattgefunden hat, bei dem eben kein Rechtsschutz gewährt wurde. Die VN beeilten sich in der Folge zwar, das Listing-Verfahren zu verbessern und richteten durch Res. 1904 (2009) des SR auch eine eigene Ombudsstelle⁴⁸ ein, die durch ein Monitoring Team – das bereits gem. Ziff. 7 der SR Res. 1526 (2004) eingerichtet worden war – unterstützt wird, können damit aber der grundlegenden Forderung nach einer gerichtsförmigen Überprüfung des Listing-Verfahrens nicht entsprechen, ein Umstand, der auch von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates in ihrer Res. 1597 (2008) vom 23. Januar 2008 scharf gerügt wurde.

ANMERKUNGEN

- ¹ dBGBL 1954 II, S. 343 ff.
- ² Kraus, Herbert: Das Erfordernis struktureller Kongruenz zwischen der Verfassung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft und dem Grundgesetz – Gutachten, in: Der Kampf um den Wehrbeitrag, Bd. 2, 2. Halbband, Veröffentlichungen des Instituts für Staatslehre und Politik e.V., Mainz 1953, S. 545 ff.
- ³ Kruse, Hans: Strukturelle Kongruenz und Homogenität, in: Mensch und Staat in Recht und Geschichte, hrsg. vom Göttinger Arbeitskreis, Festschrift für Herbert Kraus, Göttingen 1954, S. 112 ff.
- ⁴ Vgl. dazu die zweibändige Publikation: Der Kampf um den Wehrbeitrag.
- ⁵ Hummer, Waldemar: Legitimations- und Demokratiedefizit in der Europäischen Union? Rolle und Funktion des EP im „institutionellen Gleichgewicht“, in: Etappen auf dem Weg zu einer europäischen Verfassung, hrsg. von Erhard Busek und Waldemar Hummer, Wien 2004, S. 479 f.
- ⁶ Die einzige „Ausnahme“ davon stellt die „Regeldelegation“ im Bereich der Komitologie dar; vgl. Hummer, Waldemar: Die „Komitologie“ – das „unbekannte Wesen“. Reform und zukünftige Entwicklung der „delegierten Rechtsetzung“ durch die Europäische Kommission, in: Europarecht im Zeitalter der Globalisierung, hrsg. von

- Heribert F. Köck, Alina Lengauer und Georg Röss, Festschrift für Peter Fischer, Wien 2004, S. 121 ff.
- ⁷ Bloße Konsultationskompetenzen können aber verschoben werden, wie dies auch im Falle „interinstitutioneller Vereinbarungen“ regelmäßig der Fall ist; vgl. Hummer, Waldemar: Interinstitutionelle Vereinbarungen und „institutionelles Gleichgewicht“, in: Paradigmenwechsel im Europarecht zur Jahrtausendwende, hrsg. von Dems., Heidelberg 2004, S. 121 ff.
- ⁸ Kritisch dazu Hummer, Waldemar: Das „institutionelle Gleichgewicht“ als Struktur determinante der Europäischen Gemeinschaften, in: Jus humanitatis, hrsg. von Herbert Miehsler, Erhard Mock, Bruno Simma und Ilmar Tammelö, Festschrift für Alfred Verdross, 1980, S. 459 ff.
- ⁹ Vergleiche dazu Giegerich, Thomas: Europäische Verfassung und deutsche Verfassung im transnationalen Konstitutionalisierungsprozess: Wechselseitige Rezeption, konstitutionelle Evolution und föderale Verflechtung, Heidelberg 2003, S. 333 et multis locis.
- ¹⁰ EuGH, Rs. C-359/92, Deutschland / Rat, Slg. 1994, S. I-3712, Rdnr. 38.
- ¹¹ Vgl. Hummer, Waldemar: Von der „Verstaatlichung“ der EU durch den Verfassungs-Vertrag (2004) zu ihrer „Entstaatlichung“ durch den Vertrag von Lissabon (2007) – Das Scheitern des „Verfassungs-Konzepts“, in: Der Vertrag von Lissabon, hrsg. von Waldemar Hummer und Walter Obwexer, Baden-Baden 2009, S. 47.
- ¹² Ipsen, Hans Peter: Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1972, S. 196.
- ¹³ EuGH, Rs. 101/78, Slg. 1979, S. 623 Rdnr. 5.
- ¹⁴ EuGH, Rs. 294/83, Slg. 1986, S. 1365 Rdnr. 23.
- ¹⁵ EuGH, Rs. C-314/91, Slg. 1993, S. I-1109 Rdnr. 8.
- ¹⁶ Classen, Claus Dieter: Rechtsstaatlichkeit als Primärrechtsgebot in der EU – Vertragsrechtliche Grundlagen und Rechtsprechung der Gemeinschaftsgerichte, in: Gemeinschaftsgerichtsbarkeit und Rechtsstaatlichkeit, hrsg. von Peter-Christian Müller-Graff und Dieter H. Scheuing, EuR Beiheft 3/2008, S. 19.
- ¹⁷ Kraus, Dieter: Die kooperative Sicherung der Rechtsstaatlichkeit der EU durch die mitgliedstaatlichen Gerichte und die Gemeinschaftsgerichte, in: EuR Beiheft 3/2008, S. 110.
- ¹⁸ Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (Hrsg.): Jahresbericht 1995, 1996, S. 22.
- ¹⁹ Gem. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 2 EUV haben die Mitgliedstaaten die erforderlichen Rechtsbehelfe zu schaffen, damit ein wirksamer Rechtsschutz in den vom Unionsrecht erfassten Bereichen gewährleistet ist; vgl. Wegener, Bernhard: Rechtsstaatliche Vorzüge und Mängel der Verfahren vor den Gemeinschaftsgerichten, in: EuR Beiheft 3/2008, S. 48 f.
- ²⁰ Schweitzer, Michael / Hummer, Waldemar / Obwexer, Walter: Europarecht, Wien 2007, S. 200.
- ²¹ Haratsch, Andreas: Die kooperative Sicherung der Rechtsstaatlichkeit durch die mitgliedstaatlichen Gerichte und die Gemeinschaftsgerichte aus mitgliedstaatlicher Sicht, in: EuR Beiheft 3/2008, S. 83.
- ²² Ebd., S. 92 f.
- ²³ Vgl. Art. 177 EWGV; das erste Vorabentscheidungsverfahren war EuGH, Rs. 13/61, De Geus / Bosch, van Rijn, Slg. 1962, S. 97 ff.
- ²⁴ Art. 104a Abs. 1 Verfo EuGH; vgl. z. B. Rs. C-127/08, Metock u. a., Slg. 2008, S. I-6241 ff.
- ²⁵ Art. 23a Protokoll über die Satzung des EuGH; Art. 104b Verfo EuGH (ABL. 2008, L 24, S. 40 f.); das erste Eilverfahren betraf die Rs. C-195/08 PPU, Rinau, Slg. 2008, S. I-5271 ff.; vgl. Hummer, Waldemar: Das erste „Eilverfahren“ für Vorabentscheidungsersuchen, in: Wiener Zeitung, 17.9.2008, S. 11.
- ²⁶ Gem. Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 EUV idF des Vertrags von Lissabon (2007) umfasst der Begriff „Gerichtshof der EU“ den Gerichtshof (den früheren EuGH), das Gericht [das frühere Gericht erster Instanz (EuG)] und die Fachgerichte [Gericht für den öffentlichen Dienst (GöD)].
- ²⁷ Beschluss 88/591/EGKS/EWG/Euratom des Rates vom 24.10.1988; ABL. 1988, L 319, S. 1 ff.
- ²⁸ Vgl. dazu die Erklärung (Nr. 13) zu Art. 225 Abs. 2 und 3 EGV; ABL. 2001, C 80, S. 79; siehe nunmehr Art. 256 Abs. 2 UAbs. 2 AEUV.
- ²⁹ Siehe dazu Kühn, Werner Miguel: Das Überprüfungsverfahren vor dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, in: EuZ 1/2010, S. 4 ff.
- ³⁰ EuGH, Rs. C-197/09 RX-II, M/EMEA, Urteil vom 17.12.2009; vgl. Hummer, Waldemar: Einheitlichkeit der Judikatur in der EU, in: Wiener Zeitung, 17.2.2010, S. 11.
- ³¹ Beschluss des GöD (Erste Kammer) vom 19.10.2007, EMEA, F-23/07.
- ³² EuG, Rs. T-12/08 P, M/EMEA, Urteil vom 6.5.2009, noch nicht in der amtlichen Sammlung veröffentlicht.
- ³³ Beschluss 2004/752/EG, Euratom des Rates vom 2.11.2004, ABL. 2004, L 333, S. 7 ff.
- ³⁴ IVm Anhang I Art. 9 bis 13 Satzung des Gerichtshofs; siehe nunmehr Art. 257 Abs. 3 AEUV.
- ³⁵ Vgl. Art. 256 Abs. 2 UAbs. 1 AEUV iVm Art. 136a-149 Verfo EuG.
- ³⁶ Callewaert, Johan: Der Beitrag des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zur Rechtsstaatlichkeit in der EU, in: EuR Beiheft 3/2008, S. 177.
- ³⁷ Siehe dazu Hummer, Waldemar: Grundrechtsschutz in der EU durch die EMRK. Staatsgewalt versus Verbandsgewalt, in: Von Nizza nach Lissabon – neuer Aufschwung für die EU, hrsg. von Bernd Rill, Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen Nr. 69, München 2010, S. 13 ff.
- ³⁸ Vgl. Schweitzer / Hummer / Obwexer: Europarecht, S. 308 f.
- ³⁹ Abgesehen von den Fällen der Nichtigkeitserklärung von Embargo-VO des Rates im Zuge der Umsetzung von Resolutionen des SR der VN; vgl. dazu nachstehend Punkt 5.
- ⁴⁰ EuGH, verb. Rs. C-92/09 und C-93/09, Urteil vom 9.11.2010, noch nicht amtlich veröffentlicht.
- ⁴¹ Ennöckl, Daniel: Wenn Richter Unionsrecht aufheben: EU-Rechtsstaat kommt einen Schritt voran, in: DiePresse.com, 14.11.2010; siehe auch Roguski, Przemyslaw: EU-Agrarsubventionen, in: Legal Tribune.online, 27.3.2011.
- ⁴² Vgl. SC Res. 1267 (1999), Res. 1333 (2000), Res. 1373 (2001).
- ⁴³ Die Sanktionskomitees werden aufgrund von Art. 28 der Vorläufigen Verfo des SR eingesetzt und fungieren als Hilfsorgane desselben gem. Art. 29 SVN. Sie setzen sich spiegelbildlich aus Mitgliedern des SR zusammen und entscheiden in der Regel über „Listing“ und „De-Listing“

im Konsens in Form einer sog. „non-objection-procedure“, wonach ein „(De-)Listing“ dann erfolgt, wenn kein Mitgliedstaat dem Vorschlag binnen 48 Stunden widersprochen hat.

- ⁴⁴ Gemeinsame Standpunkte 2001/154/GASP und 2001/931/GASP des Rates; ABl. 2001, L 57, S. 1 ff bzw. 2001, L 344, S. 93 ff.
- ⁴⁵ VO (EG) Nr. 467/2001 und VO (EG) Nr. 881/2002; ABl. 2001, L 67, S. 1 ff. und ABl. 2002, L 139, S. 9 ff.
- ⁴⁶ EuGH, verb. Rs. C-402/05 P und C-415/05, Kadi, Al Barakaat / Rat, Kommission, Vereinigtes Königreich, Urteil vom 3.9.2008, ABl. 2008, C 285, S. 2 f.
- ⁴⁷ Rossi, Matthias: Entscheidungsanmerkung, ZJS 5/2008, S. 551.
- ⁴⁸ Punkt. 20 ff. und Annex II der SR Res. 1904 (2009) vom 17.12.2009 (SC/9825); als Ombudsperson wurde Kimberly Prost bis zum 30.6.2011 ernannt.

DIE INTERPRETATIONSMETHODEN DES EUROPÄISCHEN GERICHTSHOFS ZUM VORANTREIBEN DER INTEGRATION

RUDOLF STREINZ || Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (seit dem Vertrag von Lissabon Gerichtshof der Europäischen Union) verstand sich als „Motor der Integration“. In den Aufbaujahren der Europäischen (Wirtschafts-)Gemeinschaft war dies angesichts des Charakters des EWG-Vertrages als „Rahmenvertrag“ und zum Teil zögerlicher Umsetzung des in ihm vorgesehenen Programms sowie dem Bedürfnis verständlich, Strukturprinzipien im Verhältnis der Gemeinschaft zu den Mitgliedstaaten (z. B. Vorrang des Gemeinschaftsrechts; Grundsätze zum Vollzug des Gemeinschaftsrechts) und rechtsstaatlich notwendige Prinzipien zum Schutz der Bürger (Gemeinschaftsgrundrechte) zu entwickeln. Die u. a. vom Bundesverfassungsgericht im Maastricht-Urteil an der Rechtsprechung des Gerichtshofs geäußerte Kritik ist daher zwar teilweise berechtigt, aber differenziert zu sehen. Der mittlerweile, zuletzt durch den Vertrag von Lissabon, erreichte Integrationsstand erfordert aber ein Überdenken dieses Rollenverständnisses dahingehend, dass der Gerichtshof als „Verfassungsgericht“ die Balance zwischen der Union und ihren Mitgliedstaaten wahrt. Allein dadurch kann er die u. a. vom ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog geäußerte Kritik an Kompetenzüberschreitungen entkräften und das in ihn gesetzte Vertrauen erhalten und festigen.

EINLEITUNG

Das gestellte Thema betrifft eine Funktion des Europäischen Gerichtshofs, seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon „Gerichtshof der Europäischen Union“, bestehend aus dem Gerichtshof (EuGH), dem Gericht, bislang Gericht erster Instanz (EuG) und Fachgerichten,¹ die für die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften bedeutsam war, wegen ihrer Folgen und Methoden in die Kritik geraten ist, und angesichts des erreichten Integrationsstands des Überdenkens bedurfte. Die Bedeutung für die Entwicklung der Europäischen Gemeinschaften wird durch die Rolle des EuGH als „Motor der Integration“² gekennzeichnet. Die Kritik aus Wissenschaft, Praxis und Politik³ entzündete sich an konkreten, zum Teil in der Tat grotesken Auswirkungen der Rechtsprechung des EuGH,⁴ betraf generell die Tendenz zu einer Ausweitung der Gemeinschaftskompetenzen und entwickelte sich zu einer Kritik an den Methoden des EuGH.⁵ Im Maastricht-Urteil

mahnte das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) den EuGH, die Trennlinien zwischen einer Rechtsfortbildung innerhalb der Verträge und einer deren Grenzen sprengenden, vom geltenden Vertragsrecht nicht gedeckten Rechtsetzung zu beachten und kritisierte die „dynamische Erweiterung der Verträge, die sich auf eine extensive Auslegung der „Vertragsabrundungskompetenz“ des Art. 235 EWGV,⁶ den Gedanken der inhärenten Zuständigkeiten der Europäischen Gemeinschaften („implied powers“) und auf eine Vertragsauslegung im Sinne einer größtmöglichen Ausschöpfung der Gemeinschaftsbefugnisse mit dem Argument des „effet utile“, der „nützlichen Wirkung“, stütze.⁷ Besonders heftige Kritik kam in letzter Zeit seitens des ehemaligen deutschen Bundespräsidenten Roman Herzog mit dem Schlagwort „Stoppt den EuGH“.⁸ Dies und die dadurch provozierte Gegenkritik⁹ gibt Anlass, die Interpretationsmethoden des EuGH zum Vorantreiben der Integration einer kritischen Würdigung zu unterziehen.

DAS VORANTREIBEN DER INTEGRATION ALS AUFGABE DES EUGH

Die Rolle des EuGH bei der Entwicklung der Europäischen Integration

Die Rolle des EuGH als „Motor“ der Integration erklärt sich aus Besonderheiten des Rechts der Europäischen Gemeinschaften bzw. der Europäischen Union. Die Fortentwicklung der Europäischen Integration, geradezu ihr auch durch den EuGH bewirkter Erfolg, erforderte eine Überprüfung und Differenzierung dieser Rolle. Beide Aspekte müssen zusammen und wechselseitig berücksichtigt werden, die Rolle und die Tätigkeit des EuGH jeweils zeitgebunden und zeitbedingt gesehen und gewürdigt werden

Die Ausfüllung des EWG-Vertrags als Rahmenvertrag

Der EWG-Vertrag war als sog. „Rahmenvertrag“¹⁰ konzipiert. Dies gilt unter Berücksichtigung der Fortentwicklungen prinzipiell auch für den EG-Vertrag und auch für die nach dem Vertrag von Lissabon maßgeblichen Verträge, den reformierten Vertrag über die Europäische Union (EUV) und den Vertrag über die Arbeitsweise der Union (AEUV). Die Verträge geben der Union ein Ziel vor (Art. 3 Abs. 1 EUV: Förderung des Friedens, der Werte der Union und des Wohlergehens ihrer Völker) und ein Programm zu dessen Erreichung (vgl. u. a. Art. 3 Abs. 2 und 3 EUV: Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts; Binnenmarkt), wozu die Union mit ausdrücklich auf einzelne Ermächtigungen angelegten Kompetenzen ausgestattet ist.¹¹ Zur Ausfüllung dieses Rahmens ist in erster Linie der Unionsgesetzgeber, seit dem Vertrag von Maastricht in der Regel Europäisches Parlament und Rat gemeinsam,¹² zuständig. Kommt dieser Gesetzgeber seiner Aufgabe nicht nach, sollte nach einer zumindest lange Zeit vorherrschenden Ansicht der EuGH die betreffenden „Lücken“ schließen.¹³ Eine so verstandene „aktive“ Rolle des EuGH begegnet aber jedenfalls heute, angesichts des erreichten Standes der Integration, durchgreifenden Bedenken. Richtig ist, dass der EuGH zur verbindlichen Auslegung der Verträge berufen ist¹⁴ und z. B. durch die Interpretation der Grundfreiheiten als unmittelbar geltende subjektive Berechtigungen und Beschränkungsverbote den unterbliebenen Harmonisierungsmaßnahmen durch die mit der Cassis-Rechtsprechung bewirkte gegenseitige Anerkennung begegnen konnte.¹⁵ Diese Rechtsprechung lässt sich im Wesentlichen durchaus mit Wortlaut, System und

Sinn und Zweck der Verträge begründen und wurde vom EuGH auch weitgehend nachvollziehbar begründet.

Gemeinschaftsrechtliche („unionale“) Begriffsbildung

Die Begriffe des Gemeinschaftsrechts bedurften näherer Bestimmung. Soweit nicht eine durch Auslegung zu ermittelnde Verweisung ins nationale Recht vorliegt, musste diese autonom erfolgen, um die einheitliche und effektive Anwendung des Gemeinschaftsrechts zu sichern. Ein Beispiel ist die Bestimmung des Begriffs „öffentliche Verwaltung“ in Art. 39 Abs. 4 EGV, jetzt Art. 45 Abs. 4 AEUV.¹⁶

Entwicklung der Gemeinschaftsgrundrechte (Unionsgrundrechte)

Geboten war auch die Entwicklung der Gemeinschaftsgrundrechte und der rechtsstaatlichen Verfahrensgrundsätze als allgemeine Grundsätze des Gemeinschaftsrechts für die EG als Rechtsgemeinschaft,¹⁷ obwohl die Begründung des EuGH, er dürfe sich keiner „Rechtsverweigerung“ („déli de justice“¹⁸) schuldig machen,¹⁹ allein nicht überzeugt.²⁰ Diese Rechtsprechung des EuGH wurde 1977 durch eine gemeinsame Grundrechtserklärung von Rat, Kommission und Europäischem Parlament²¹ gebilligt und durch den Maastricht-Vertrag 1992 kodifiziert.²² Sie ist, neben der vom EuGH selbst als Rechtserkenntnisquelle herangezogenen Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (EMRK),²³ eine der Grundlagen der von einem Konvent ausgearbeiteten Europäischen Grundrechtcharta.²⁴ Der Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag) sollte die Grundrechtcharta mit Modifikationen²⁵ als Teil II übernehmen. Nach dessen Scheitern wurde sie in der am 7. Dezember 2007 an den Vertrag von Lissabon angepassten Fassung durch den Verweis in Art. 6 Abs. 1 UAbs. 1 EUV den Verträgen rechtlich gleichgestellt und nach der Ratifikation und dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 verbindlich. Sie bildet gemäß Art. 6 EUV zusammen mit der EMRK, der die Union beitreten soll (Abs. 2), was derzeit vorbereitet wird, und den allgemeinen Rechtsgrundsätzen, die durch die inhaltliche Übernahme des Art. 6 Abs. 2 EUV a. F. in Art. 6 Abs. 3 EUV ausdrücklich bestätigt werden, eine „Grundrechtstrias“. Die Abstimmung des dreifachen Grundrechtsschutzes, für die Art. 52 der Grundrechtcharta Anhaltspunkte gibt, bedarf der

Konkretisierung durch Wissenschaft und Rechtsprechung ebenso wie die Präzisierung der Charta-grundrechte.

Auf weniger Begeisterung stieß der EuGH, als er im Mangold-Urteil²⁶ einen allgemeinen Rechtsgrundsatz der Altersdiskriminierung entwickelte bzw. nach Ansicht der Kritiker „erfand“, der die Mitgliedstaaten binden soll und in Deutschland dazu führte, dass eine entsprechende Bestimmung des Teilzeitbefristungsgesetzes nach der Rechtsprechung des Bundesarbeitsgerichts (BAG), das dem EuGH folgte,²⁷ unanwendbar wurde.²⁸ Die dagegen erhobene Verfassungsbeschwerde, mit der gerügt wurde, der EuGH habe seine Kompetenzen überschritten, also „ultra vires“ gehandelt, wurde vom Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Honeywell-Beschluss mit der Begründung zurückgewiesen, eine eventuelle Kompetenzüberschreitung stelle jedenfalls keinen „hinreichend qualifizierten Verstoß“ dar.²⁹

Entwicklung von Strukturprinzipien des Gemeinschaftsrechts (Unionsrechts) Ergänzungsbedürftigkeit des Gemeinschaftsrechts (Unionsrechts)

Es zeigte sich bald, dass die Europäischen Gemeinschaften als stark integrierte Verbände zu ihrem Funktionieren und zur Entfaltung der ihnen übertragenen Kompetenzen besonderer Strukturprinzipien bedurften, die in den Verträgen nicht ausdrücklich angelegt waren. Diese wurden vom EuGH entwickelt und sind nach wie vor Grundlagen der Europäischen Union.

Vorrang des Gemeinschaftsrechts (Unionsrechts)

Wie jedes rechtliche Mehrebenensystem bedurften auch die Europäischen Gemeinschaften einer Kollisionsregel zwischen Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht. Da sich eine ausdrückliche Kollisionsregel weder im Gemeinschaftsrecht noch im Verfassungsrecht – zumindest der meisten – Mitgliedstaaten befand, wurde sie vom EuGH entwickelt. Obwohl als „revolutionärer Akt“³⁰ und Rechtsfortbildung ohne Basis im Vertragstext³¹ bezeichnet, lässt sich die Begründung des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts, reduziert man die Urteile Costa-ENEL und Simmenthal II³² auf einen Anwendungsvorrang, von dem auch der EuGH mittlerweile ausdrücklich ausgeht,³³ durchaus begründen, und der EuGH hat dies im Ansatz auch richtig gemacht. Zwar wirken die Wortlautargumente etwas gekünstelt, Sinn und Zweck des Gemeinschaftsrechts, entwickelt aus dem System der Gemeinschafts-

rechtsordnung, machen das Erfordernis eines prinzipiellen Anwendungsvorrangs aber so evident, dass er – abgesehen von Verfassungs(rechts)vorbehalten, die die Konstruktion eines Vorrangs kraft verfassungsrechtlicher Ermächtigung bestätigen³⁴ – rasch anerkannt wurde.³⁵ Durch den Verfassungsvertrag sollte die Vorrangregel ausdrücklich im Primärrecht verankert werden,³⁶ wobei durch eine von der Regierungskonferenz ausgehandelte Protokollerklärung sichergestellt werden sollte, dass dies über die bisherige Rechtsprechung des EuGH nicht hinausgeht.³⁷ Diese Bestimmung wurde im Rahmen der ausdrücklichen Aufgabe des Verfassungskonzepts bewusst nicht in den Vertrag von Lissabon übernommen. Eine Erklärung zum Vorrang hält aber fest, dass dieser nach wie vor auf der gefestigten Rechtsprechung des EuGH beruht.³⁸

Weitere Instrumente zur Sicherung der effektiven und einheitlichen Anwendung des Gemeinschaftsrechts (Unionsrechts)

Anders verhielt es sich hinsichtlich der vom EuGH entwickelten weiteren Instrumente der Sicherung der Gemeinschaftsrechtsordnung über die im Vertrag ausdrücklich vorgesehenen (Vertragsverletzungsverfahren, Art. 226 EGV, jetzt Art. 258 AEUV) oder nachträglich angefügten (Pauschalbetrag oder Zwangsgeld, Art. 228 Abs. 2 EGV, jetzt Art. 260 Abs. 2 AEUV) Instrumente hinaus.³⁹ Denn der EuGH musste hier gegen einen möglichen Willen der Mitgliedstaaten, es bei den ausdrücklich im Vertrag verankerten Instrumenten bewenden lassen zu wollen, argumentieren bzw. hätte so argumentieren sollen. Daher verwundert es nicht, dass gegen die unmittelbare Wirkung von Richtlinien anfangs Widerstand aus der Praxis kam und es wunderte manche, dass gegen die Anerkennung der Franco-vich-Doktrin, die einen gemeinschaftsrechtlich begründeten Staatshaftungsanspruch gegen die Mitgliedstaaten bei Verletzungen des Gemeinschaftsrechts postulierte,⁴⁰ aus der Praxis kein Widerstand kam.⁴¹ Die Mitgliedstaaten finden sich hier allerdings insoweit in einer schlechten Position, als sie Instrumente bekämpfen müssten, die gegen ihre eigenen Vertragsverletzungen gerichtet sind, sie quasi – überspitzt ausgedrückt – ihr „Recht auf Vertragsverletzung“ wahren würden oder zumindest den Anschein erweckten, dies zu tun.⁴² Zudem ist die Rechtsprechung des EuGH nicht nur auf die Einheitlichkeit der effektiven Anwendung des Unionsrechts, sondern auch auf die Wahrung der Rechte der „Unionsbürger“ gerichtet.⁴³

Sie kann dort auch begründet ansetzen. Der EuGH hat seine Rechtsprechung schrittweise verfeinert, was nicht nur für den argumentativen Ansatz, sondern auch für die inhaltliche Präzision und die Reduktion gilt, die im Interesse einer auf Effizienz ausgerichteten Rechtsordnung unter Berücksichtigung der Belange der Mitgliedstaaten – und der Rechte der Bürger, die durch Richtlinien auch belastet werden können – notwendig war. So wurde die sog. horizontale unmittelbare Wirkung von Richtlinien, d. h. im Verhältnis zwischen Privaten, ausdrücklich unter Berufung auf Grenzen der Rechtsfortbildung im Fall *Faccini Dori*⁴⁴ abgelehnt – es bleibt das Problem der Abgrenzung zur richtlinienkonformen Auslegung⁴⁵ – und es wurden die Voraussetzungen des Staatshaftungsanspruchs (zum Teil einschränkend) präzisiert.⁴⁶ Eine Reduktion, freilich zumindest zunächst äußerst unpräzise, weshalb der ehemalige Generalanwalt Carl Otto Lenz von einem „undeutlichen Ton“ sprach,⁴⁷ erfolgte auch im Urteil *Keck* gegenüber der *Dassonville*-Formel.⁴⁸ In letzter Zeit sind hinsichtlich der Grundfreiheiten Tendenzen erkennbar, den Mitgliedstaaten in bestimmten Bereichen, vor allem beim Gesundheitsschutz und bei Glücksspielregelungen, größere Spielräume zu geben. Wie die jüngsten Glücksspielurteile zeigen, hat dies aber berechnete Grenzen: Die Beschränkungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten müssen nicht nur nicht-diskriminierend, sondern auch transparent und kohärent sein. Gleiches gilt auch bei Zulassungsregeln im Gesundheitsschutz.⁴⁹

Die Lückenschließungskompetenz des Art. 308 EGV

Im Maastricht Urteil monierte das BVerfG die „großzügige Handhabung des Art. 235 EWGV“ (seit dem Vertrag von Amsterdam, jetzt Art. 352 AEUV). Dafür aber kann der EuGH zunächst nicht verantwortlich gemacht werden, da es sich um eine ausdrücklich im Primärrecht verankerte Kompetenz handelt, für deren Realisierung der Unionsgesetzgeber verantwortlich ist,⁵⁰ seit dem Vertrag von Lissabon Europäisches Parlament und Rat gemeinsam. Man könnte dem EuGH allenfalls vorwerfen, seiner Aufgabe als „Verfassungsgericht“, das die Balance der Kompetenzen zwischen der EG bzw. EU und den Mitgliedstaaten zu wahren hat,⁵¹ nicht nachgekommen zu sein und eine zu breite „Auslegung“ der Lückenschließungskompetenz durch den (damals) Gemeinschaftsgesetzgeber Kommission als Initiativorgan und Rat als Gesetzgebungsor-

gan,⁵² „geduldet“ zu haben. Allerdings kann der EuGH nicht von sich aus intervenieren, und es ist unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten einen Rechtsakt, den ihre Vertreter im Rat einstimmig beschlossen haben, vor dem EuGH anfechten, auch wenn dies zulässig wäre.⁵³ Bislang wurde der EuGH mit der Lückenschließungsklausel hauptsächlich wegen der Wahl der Rechtsgrundlage befasst, und zwar durch das Europäische Parlament, das den betreffenden Rechtsakt auf eine andere Rechtsgrundlage gestützt sehen wollte, die ihm das Mitentscheidungsverfahren (ex-Art. 251 EGV) eröffnet hätte⁵⁴ – was jetzt Art. 352 AEUV tut, ferner in dem Gutachten zum möglichen Beitritt der EG zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK), wo der Gerichtshof aber gerade diese Kompetenz verneinte.⁵⁵ Jetzt gibt Art. 6 Abs. 2 EUV ausdrücklich diese Kompetenz. Welche Bedeutung Art. 352 AEUV nach dem Vertrag von Lissabon angesichts weiterer ausdrücklicher Kompetenzen der EU einerseits, den in Befolgung des Lissabon-Urteils durch das Integrationsverantwortungsgesetz der Zustimmung des deutschen Vertreters im Rat auferlegten Erschwernisse andererseits haben wird, bleibt abzuwarten.

Kompetenzerweiterungen durch „dynamische“ Rechtsprechung

Kritisiert wurde der EuGH für seine „dynamische“ Rechtsprechung zum Bereich „Kultur und Bildung“ vor dessen Verankerung im EG-Vertrag durch den Unionsvertrag von Maastricht.⁵⁶ Dies ist – was angesichts der betroffenen und interessierten Kreise verständlich ist – eingehend behandelt worden.⁵⁷ Für das hier gestellte Thema ist die Methodenkritik an der unreflektierten Kombination verschiedener Elemente relevant, die als solche je für sich zwar durchaus noch mehr oder weniger nachvollziehbar entwickelt werden, letztlich aber die „Bodenhaftung“ des Prinzips der begrenzten Ermächtigung verlieren, eines „Verfassungsprinzips“ der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft,⁵⁸ das im Vertrag von Lissabon nicht nur bestätigt, sondern sogar besonders betont wurde.⁵⁹ So konnte man der Auslegung des EuGH im Fall *Gravier*, dass sich die „Berufsausbildung“ im Sinne von Art. 128 EWGV (vor „Maastricht“) auf den gesamten Bildungsbereich erstreckt,⁶⁰ im Ergebnis noch zustimmen, kaum mehr aber der Begründung u. a. mit nicht verbindlichen oder im Bereich der damaligen Europäischen Politischen

Zusammenarbeit (EPZ)⁶¹ getroffenen Entschlüssen des Rates. Der EuGH hat diesen Ansatz und damit auch die dagegen geäußerten Bedenken in weiteren Urteilen bestätigt.⁶² Zunächst qualifizierte der Gerichtshof einen Beschluss des Rates⁶³ als Konkretisierung des Art. 128 EWGV (a. F.) in Form einer bestimmten Konzeption, wonach die Durchführung der allgemeinen Prinzipien der Gemeinschaftspolitik der Berufsausbildung den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft im Rahmen einer Zusammenarbeit obliege, und führte dann aus: „Eine auf dieser Vorstellung beruhende Auslegung des Art. 128 führt zur Anerkennung einer Befugnis des Rates, Rechtsakte zu erlassen, die gemeinschaftliche Aktionen auf dem Gebiet der Berufsausbildung vorsehen und den Mitgliedstaaten entsprechende Mitwirkungspflichten auferlegen. Eine solche Auslegung steht im Einklang mit dem Wortlaut des Art. 128 und gewährleistet auch dessen praktische Wirksamkeit“.⁶⁴ Dazu der Kommentar von Michael Schweitzer: „Zuerst wird vom Rat Sekundärrecht erlassen, das über das Primärrecht hinausgeht und dann wird das Primärrecht vom EuGH unter Berufung auf das Sekundärrecht weit ausgelegt, um noch weitergehendes Sekundärrecht kompetenzmäßig zu rechtfertigen“.⁶⁵ Ein Beispiel aus neuerer Zeit ist die Begründung von Annexkompetenzen für das Umweltstrafrecht.⁶⁶ Das grundsätzliche Problem hat sich mit der – auch limitierenden – Kodifizierung entsprechender Gemeinschafts- bzw. Unionskompetenzen,⁶⁷ um deren Typisierung und Systematisierung sich der Vertrag von Lissabon bemüht,⁶⁸ keineswegs erledigt.

DIE AUSLEGUNGSMETHODEN DES EUGH ALS SUPRANATIONALES GERICHT

Modifikation der klassischen juristischen Auslegungsmethoden

Grundsätzlich folgt der EuGH den allgemein anerkannten („klassischen“) Auslegungsmethoden, nämlich Wortlaut, System, Sinn und Zweck,⁶⁹ allerdings mit notwendigen Modifikationen, die sich aus den Aufgaben eines supranationalen Gerichts einer auf Entwicklung angelegten supranationalen Gemeinschaft erklären. Die Entstehungsgeschichte (historische Methode) spielt dagegen bei der Auslegung des Primärrechts keine oder allenfalls eine sehr begrenzte Rolle.⁷⁰ Zum einen sind die Materialien zum EWG-Vertrag (amtlich) nicht veröffentlicht.⁷¹ Zum anderen war der EWG-Vertrag und sind die jetzt maßgeblichen Verträge (EUV und AEUV), wie aus ihrem Wortlaut deutlich wird („immer en-

geren Zusammenschluss“), auf Dynamik angelegt,⁷² was einer „statischen“, am Zeitpunkt der Abfassung des Textes orientierten Auslegung widerspricht – übrigens durchaus im Einklang mit allgemeinen Auslegungsgrundsätzen des Völkerrechts⁷³ – und vielleicht durch die bewusste Nichtveröffentlichung der Materialien unterstützt werden sollte. Anders verhält es sich mit Sekundärrecht: Die Begründungserwägungen sind Bestandteil des Rechtsakts und können, ja müssen für die Ermittlung der Motive des Unionsgesetzgebers herangezogen werden,⁷⁴ während gegenüber sog. Protokollerklärungen des Rates Vorsicht angebracht ist.⁷⁵ Die Argumentation mit dem Wortlaut kann angesichts von den Erweiterungen 23 gleichermaßen verbindlichen Sprachfassungen besondere Probleme bereiten.⁷⁶ Sprachdivergenzen kommen bereits im Primärrecht,⁷⁷ vor allem aber im Sekundärrecht⁷⁸ vor, und können auf Missverständnissen, unterschiedlichem Begriffsverständnis – die Rechtsordnung der Europäischen Union ist nicht nur eine mehrsprachige, sondern auch eine rechtspluralistische –, bloßen Übersetzungsfehlern,⁷⁹ aber auch auf bewusst restriktiver jeweils „nationaler“ Abfassung eines Richtlinien-textes beruhen.⁸⁰ Der EuGH hat solche Textdivergenzen letztlich nicht mit semantischen, sondern mit teleologischen Argumenten aufgelöst.⁸¹ Hinzu kommen Fehler im Ausgangstext, der von einem Nichtmuttersprachler – mit „seinem“ nationalen Verständnishorizont – konzipiert wurde.⁸² Viele Übersetzer beklagen die schlechte Qualität (keine klare Struktur, fehlende Präzision) der Ursprungstexte, die es ihnen unmöglich mache, Übersetzungsfehler zu vermeiden.⁸³ Dies ist neben anderen Faktoren, z. B. der Eile bei der Erstellung der „Gesetzesflut“ des Sekundärrechts oder politischen Kompromissen, die die ursprüngliche Fassung oft mehrfach unabgestimmt modifizieren, ein Grund für die häufig beklagte schlechte sprachliche Qualität des Unionsrechts.⁸⁴

Der „effet utile“: Die besondere Bedeutung der teleologischen Methode

Teleologische Argumente sind in der Rechtsprechung des EuGH von überragender Bedeutung. Gegen sie werden – wie nicht nur die ohnehin kritisch zu bewertende Äußerung des BVerfG zum „effet utile“ zeigt⁸⁵ – zugleich die stärksten Einwände erhoben. Tatsächlich lässt sich, wie Martin Nettesheim zutreffend hervorhebt, dieser Argumentationstypus am wenigsten disziplinieren.⁸⁶ Die hinter dem Argumentationsmuster des „effet utile“

stehende Behauptung, ein bestimmter Entscheidungssatz sei hinreichend und erforderlich, um ein bestimmtes Ziel zu verwirklichen, ist aber in zwei Richtungen begründungsbedürftig: Zum einen hinsichtlich der Legitimität des Ziels anhand der Verträge als „Verfassung“ der Union,⁸⁷ zum anderen hinsichtlich der Geeignetheit des Mittels, dieses Ziel zu erreichen. Die „Verfassungslegitimität“ des Ziels erfordert die Konkretisierung der relativ allgemein gehaltenen Texte der von ihrer Struktur auf Programmverwirklichung angelegten Verträge. Die Ziele müssen intersubjektiv unter Rekurs auf die Verträge vermittelt werden. Dabei bleiben die Urteile des EuGH in der Tat manchmal sehr kursorisch und unpräzise und insoweit argumentativ wertlos,⁸⁸ wengleich sich auch Beispiele relativ gelungener Argumentation finden lassen.⁸⁹ Die teleologische Auslegung ist mit der systematischen verbunden.⁹⁰

Die Bedeutung der Rechtsvergleichung

Die Rechtsvergleichung, von Peter Häberle als „Fünfte Auslegungsmethode“ bezeichnet,⁹¹ spielt für den EuGH schon wegen seiner Zusammensetzung mit nach den Erweiterungen 27 Richtern aus 27 Rechtsordnungen eine besondere Rolle. Vertraglich ist sie dem EuGH durch Art. 340 Abs. 2 AEUV (ex-Art. 288 Abs. 2 EGV) für die Entwicklung der Amtshaftung der Union für ihre Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen vorgegeben. Eine ungleich größere Rolle spielte sie aber bei der Entwicklung der Gemeinschaftsgrundrechte, die seit dem Maastricht-Vertrag kodifiziert ist und die der Vertrag von Lissabon beibehält (Art. 6 Abs. 3 EUV), und bei der Entwicklung von autonomen Begriffen des Gemeinschaftsrechts (Unionsrechts).⁹²

Abweichung von den traditionellen völkerrechtlichen Auslegungsmethoden

Nach verbreiteter Auffassung sollen sich die Auslegungsmethoden des EuGH deutlich von den traditionellen völkerrechtlichen Interpretationsmethoden unterscheiden.⁹³ Richtig ist, dass der EuGH der nachfolgenden Organpraxis (vgl. Art. 31 Abs. 3 lit. b WVRK⁹⁴) keine Bedeutung beimaß.⁹⁵ Allerdings wäre auch hier zu hinterfragen, ob dies auf den konkreten Fall bzw. die konkrete Fallgruppe beschränkt war oder verallgemeinert werden kann.⁹⁶ Dies ist ein generelles Problem bei EuGH-Entscheidungen, insbesondere in Vorabentscheidungsverfahren gemäß Art. 267 AEUV (ex-Art. 234 EGV). Die nachfolgende Praxis kann nämlich von entscheidender Bedeutung für einen wesentlichen Aspekt

der Funktionsweise des Unionsrechts sein, nämlich die Akzeptanz⁹⁷ einer nur beschränkt über Zwangsmittel gegenüber den Mitgliedstaaten verfügenden Rechtsordnung.⁹⁸ Im Übrigen lässt sich die Praxis des EuGH durchaus mit dem allgemeinen Völkerrecht vereinbaren, dessen Auslegungsregeln flexibel genug sind, um auch dynamischen Integrationsgemeinschaften gerecht zu werden.⁹⁹ So ist die „effet utile“-Rechtsprechung nichts anderes als eine Variante der Umsetzung des Auslegungsgrundsatzes „ut res magis valeat quam pereat“.¹⁰⁰

Die notwendige Berücksichtigung der Besonderheiten supranationaler Rechtsprechung

Die Besonderheiten supranationaler Rechtsprechung liegen auf der Hand – und werden doch offenbar nicht hinreichend beachtet.¹⁰¹ Während die Zusammensetzung mit 27 Richtern aus 27 Mitgliedstaaten die Rechtsvergleichung erleichtert, erschwerte sie das Finden eines einheitlichen, alle befriedigenden Urteilsstils. Kaum ein Bereich des nationalen Rechts ist so von Traditionen geprägt wie Urteilsstil und Urteilspraxis.¹⁰² In Europa reicht dies von der mit apodiktischer Kürze noch zurückhaltend beschriebenen Praxis des französischen Conseil d’Etat über die von Fallrecht und Richterpersönlichkeit geprägten Urteile des House of Lords bis zu den Tatbestandsepen und monographieartigen Erörterungen des deutschen BVerfG.¹⁰³ Der EuGH selbst war schon wegen des (eher verwaltungsrechtlichen) Beginns mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und ist wegen des Französischen als Arbeitssprache des Gerichtshofs – alle Urteile werden zunächst auf französisch abgefasst, unabhängig von der Verfahrenssprache – vom französischen Recht geprägt, hat aber deutliche Modifikationen im Stil u. a. unter deutschem und englischem Einfluss erfahren.¹⁰⁴ Hinzu kommt das Problem, sich zwischen den Richtern nicht nur auf den Tenor, sondern auch auf die Gründe einigen zu müssen, wodurch manches „unter den Tisch“ fallen kann,¹⁰⁵ fehlende Ausführungen also mit Vorsicht gewürdigt werden müssen. Dies kann Defizite in der Begründungspraxis nicht entschuldigen, aber die Schwierigkeiten bei ihrem Abbau erklären. Schließlich beeinträchtigt auch die notwendige Aufteilung der Rechtssachen auf Kammern mit drei bzw. fünf Richtern – nur in besonders bedeutenden Fällen entscheidet die Große Kammer mit 13 Richtern und nur in ganz seltenen Fällen das Plenum – die Einheitlichkeit der Rechtsprechung.¹⁰⁶

WÜRDIGUNG DER RECHTSPRECHUNG DES EUGH – DIE ROLLE DES EUGH ANGESICHTS DES ERREICHTEN INTEGRATIONSSTANDS

Die Würdigung der Auslegungspraxis muss differenziert ausfallen. Wichtig erscheint die Berücksichtigung der Besonderheiten supranationaler Rechtsprechung und der tatsächlich bestehenden Aufbauaufgabe des EuGH. Insoweit handelt es sich in Luxemburg nicht um Richterrecht wie anderswo auch.¹⁰⁷ Die Aufbauzeit ist aber nach fast übereinstimmender Ansicht vorbei, was mit einem Wechsel im Rollenverständnis des EuGH einhergehen muss und zumindest zum Teil auch einhergegangen ist.¹⁰⁸ Ein wichtiges Beispiel ist das Urteil des EuGH vom 5. Oktober 2000 zur Tabakwerbeverbotsrichtlinie. Der EuGH legte hier Art. 95 EGV (jetzt Art. 114 AEUV) nicht etwa restriktiv aus, sondern nahm ihn als Rechtsnorm ernst und wies die Kommission (für ihre Initiativen) und den Gemeinschaftsgesetzgeber (Europäisches Parlament und Rat gemeinsam) deutlich darauf hin, dass er ihnen gegenüber seine Aufgabe der „Wahrung des Rechts“ (ex-Art. 220 EGV; jetzt Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EUV) auch in Kompetenzfragen wahrnehmen werde.¹⁰⁹ Freilich zeigte bereits das zweite Tabakwerbeverbotsurteil,¹¹⁰ dass die nicht überschätzt werden darf.¹¹¹ In der Rechtsprechung des EuGH der letzten Jahre zeigen sich aber durchaus Tendenzen, die eine Zurückhaltung gegenüber den Kompetenzen der Mitgliedstaaten erkennen lassen, vor allem durch Einschätzungsspielräume zur Beschränkung von Grundfreiheiten aus als legitim angesehenen Gründen,¹¹² durch Ermessensspielräume bei der Richtlinienumsetzung,¹¹³ durch die Rücksichtnahme auf identitätsprägende Ausformungen der Grundrechte¹¹⁴ sowie durch die Eingrenzung der Folgen unionsrechtlicher Postulate wie des Staatshaftungsanspruchs.¹¹⁵ Es gibt aber auch Gegenbeispiele z. B. in den Bereichen Unionsbürgerschaft¹¹⁶ und Diskriminierungsverbote.¹¹⁷

Eine ständige Aufgabe des EuGH ist die Arbeit an der Begründung grundlegender Institute und deren Verfeinerung. Der notwendige Begründungsaufwand kann nicht mit einem Verweis auf die Schlussanträge der Generalanwälte, die hier Beachtliches, oft Hervorragendes leisten, entscheidend reduziert werden. Denn das Urteil des EuGH ist von den Schlussanträgen des Generalanwalts zu unterscheiden. Nur wenn der EuGH, was zunehmend geschieht, auf einzelne Passagen ausdrücklich Bezug nimmt¹¹⁸, kann der Schlussantrag als Bestandteil des Urteils gewertet werden. Im Übri-

gen ist nicht einmal dort, wo der Gerichtshof dem Generalanwalt im Ergebnis folgt, sicher, dass er ihm auch in allen Begründungselementen folgt¹¹⁹ Rechtswissenschaft basiert als Textwissenschaft auf der Macht des Wortes, auf der Überzeugung von der Überzeugungskraft des guten Arguments. Die „entscheidende“ Wirkung eines Urteils wird zwar durch die Macht, die Befugnis, Recht zu sprechen, herbeigeführt, und der Rechtsfriede erfordert, auch ein nicht überzeugendes, ja (bis auf äußerste Grenzen) selbst ein falsches Urteil zu akzeptieren.¹²⁰ Letztlich wird eine „äußere“ Autorität aber nur bei anerkannter „innerer“ Autorität, beruhend auf „richtigen“ und (als) richtig vermittelten Urteilen beruhen können.¹²¹ In einer Rechtsgemeinschaft, die wie die Europäische Union mehr noch als ein Staat nicht (allein) auf Befehl und Zwang, sondern auf Überzeugung und Argument angewiesen ist, wächst dem EuGH die hermeneutische Aufgabe in besonderer Weise zu,¹²² die jedem Rechtsanwender und jedem Gericht obliegt.¹²³ Die Begründungsanforderung gilt insbesondere nach wie vor für die Entwicklung einer Grundrechtsdogmatik, gerade nach dem erfolgten Inkrafttreten der Charta der Europäischen Grundrechte als verbindlichem Unionsrecht (Art. 6 Abs. 1 EUV) neben den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Unionsrechts (Art. 6 Abs. 3 EUV) und den Rechten aus der EMRK, die nach dem erfolgten Beitritt der EU nicht nur Rechtserkenntnisquelle, sondern unmittelbare Rechtsquelle sein werden. Die „Grundrechtetrias“ und die jeweiligen Schranken bedürfen auch der Abstimmung, für die Art. 52 und Art. 53 EUV konkretisierungsbedürftige Vorgaben liefern. Denn für den tatsächlichen Grundrechtsschutz innerhalb der Union ist die Rechtsprechung des EuGH entscheidend. Nach erfolgtem Beitritt zur EMRK unterliegt der EuGH insoweit der Kontrolle durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in Straßburg wie die Gerichte, einschließlich der Verfassungsgerichte, der Mitgliedstaaten.¹²⁴ Wie gegenüber diesen¹²⁵ kann dies Kollisionsprobleme aufwerfen, die möglichst durch gegenseitige Rücksichtnahme von vorneherein zu vermeiden sind.¹²⁶ In diesem Zusammenhang sollte der EuGH die geringe Prüfdichte gegenüber Akten des Unionsgesetzgebers überdenken, selbst wenn man beachtet, dass zumindest das Ausmaß der Normenkontrolle in Europa nicht einheitlich gesehen wird,¹²⁷ und auch die Praxis des deutschen BVerfG kritisch hinterfragt werden kann.¹²⁸

Die Begründungspflicht gilt aber auch für die Fortentwicklung anderer etablierter Institute, die

wie in jeder Rechtsordnung auch in der der Europäischen Union eine ständige Aufgabe bleibt. Der Verweis auf eine gefestigte Rechtsprechung mag den Anschein von Konstanz und Berechenbarkeit erwecken¹²⁹ und in einigen Fällen ist es sicherlich auch ein Beweis von Konstanz und Berechenbarkeit. Ein Verweis auf eine gefestigte Rechtsprechung muss aber jedenfalls auf ein gut begründetes Grundsatzurteil zurückführen. Das Unionsrecht misst der Begründung von Rechtsakten große Bedeutung zu (Art. 253 EGV), und der EuGH wacht in seiner Rechtsprechung darüber, dass der Unionsgesetzgeber bzw. die Unionsexekutive dem nachkommt.¹³⁰ Er sollte sich auch selbst „in eigener Sache“ von diesen Maßstäben leiten lassen.

Wie die zahlreichen Vertragsverletzungsverfahren zeigen,¹³¹ gehört die Durchsetzung der Unionsrechtsordnung nach wie vor zu den zentralen Aufgaben des EuGH. Die Erfassung weiterer Bereiche des Rechts durch das Recht der Union zeigt sich auch in der Arbeitsbelastung des Gerichtshofs der Union, sowohl des Gerichtshofs (EuGH) als auch des Gerichts (in englischer Fassung als „General Court“ bezeichnet) und der Vielfalt der Materien, mit denen er sich befassen muss.¹³² Angesichts des erreichten Integrationsstandes kommt dem Gerichtshof aber vor allem die Aufgabe zu, das Recht bei der Fortentwicklung des Unionsrechts durch die Unionsorgane zu wahren. Dies betrifft die Einhaltung der Verfahren, die Beachtung des institutionellen Gleichgewichts zwischen den Unionsorganen, die Achtung der Grundrechte und rechtsstaatlichen Prinzipien, vor allem aber die Wahrung der Balance zwischen den Kompetenzen der Union und den Kompetenzen der Mitgliedstaaten. Nimmt sich der EuGH dieser Aufgabe trotz seiner Stellung als in Art. 13 Abs. 2 EUV aufgeführtes Organ der Union nicht „unparteiisch“ an, wird der Versuch einer besseren Kompetenzabgrenzung, den der Vertrag von Lissabon in Erfüllung des Auftrags des Post-Nizza-Prozesses¹³³ in Art. 2-6 AEUV unternimmt, leer laufen. Der zu Recht erfolgte Verzicht, den Forderungen nach Errichtung eines „Kompetenzgerichtshofs“ nachzukommen,¹³⁴ beinhaltet auch einen Vertrauensvorschuss für den EuGH. Der Luxemburger Gerichtshof sollte das in ihn gesetzte Vertrauen nicht enttäuschen.

ZUSAMMENFASSUNG

In den Aufbaujahren der Europäischen Gemeinschaften kam dem EuGH angesichts der Ausgestaltungsbedürftigkeit des Gemeinschaftsrechts und

dem Zögern des von den Mitgliedstaaten besetzten Rates als Organ der Gemeinschaftsrechtsetzung neben der Kommission als Initiativorgan die Rolle eines „Motors der Integration“ zu, die er auch durch „dynamische“ Interpretationsmethoden wahrnahm. Die Rechtsprechung des EuGH stieß auf Kritik, zum Teil auch auf Widerstand, wurde aber im Ergebnis grundsätzlich akzeptiert. Zu nennen sind vor allem die Strukturprinzipien des Vorrangs des Gemeinschaftsrechts, der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien, des Staatshaftungsanspruchs bei „hinreichend qualifizierten“ Verstößen gegen das Gemeinschaftsrecht und der Grundsätze für den effektiven Vollzug des Unionsrechts durch die Mitgliedstaaten sowie der Gemeinschaftsgrundrechte, die auch nach der seit dem Vertrag von Lissabon rechtsverbindlichen Grundrechtecharta neben dieser als Unionsgrundrechte fortbestehen. Angesichts des erreichten Integrationsstands musste und muss sich die Rolle des EuGH aber wandeln. Zwar bedarf die Unionsrechtsordnung ständig der Wahrung ihrer Einheitlichkeit und der Durchsetzung gegenüber den Mitgliedstaaten. Vor allem aber ist der Gerichtshof als „Verfassungsgericht“ gefordert, das die in den Verträgen angelegte Balance zwischen der Union und den Mitgliedstaaten wahrt.

ANMERKUNGEN

- ¹ Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 EUV. Der Gerichtshof kann nach wie vor abgekürzt als EuGH bezeichnet werden, das Gericht (in der englischen Fassung treffender als „General Court“ bezeichnet) als EuG. Als Fachgericht besteht bisher allein das Gericht für den Öffentlichen Dienst (EuGÖD).
- ² Vgl. zum Begriff Stein, T.: Richterrecht wie anderswo auch? Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften als „Integrationsmotor“, Festschrift der Juristischen Fakultät zur 600-Jahr-Feier der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg 1986, S. 619; Schweitzer / Hummer / Obwexer: Europarecht. Das Recht der Europäischen Union, 2007, Rn. 732; Huber, P. M.: Das Verhältnis des EuGH zu den nationalen Gerichten, in: Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, hrsg. von Merten und Papier, Bd. VI/2, 2009, § 172, Rn. 92 m.w.N.
- ³ Vgl. dazu Streinz: Die Auslegung des Gemeinschaftsrechts durch den EuGH. Eine kritische Betrachtung, ZEuS 2004, S. 387, 388 ff.
- ⁴ Vgl. z. B. Junker: Der EuGH im Arbeitsrecht – Die schwarze Serie geht weiter, NJW 1994, S. 2527, 2527 f.
- ⁵ Vgl. zur Notwendigkeit einer (konstruktiven) Methodenkritik statt bloßer Polemik Müller / Christensen: Juristische Methodik, Bd. II, Europarecht, 2003, S. 19 f.

- ⁶ Der seit der Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft bestehende Art. 235 EWGV wurde durch den Vertrag von Amsterdam Art. 308 EGV. Durch den Vertrag von Lissabon wurde er mit erheblichen Veränderungen als Art. 352 AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) beibehalten.
- ⁷ BVerfGE 89, S. 155, 209 f. – Maastricht.
- ⁸ Herzog / Gerken: Stoppt den Europäischen Gerichtshof, Frankfurter Allgemeine Zeitung (FAZ), 8.9.2008, S. 8.
- ⁹ Lenz, C. O.: Anmerkungen zu den Fällen in dem Aufsatz von Prof. Herzog Stoppt den Europäischen Gerichtshof in der FAZ, 8.9.2008, Walter Hallstein Institut für Europäisches Verfassungsrecht, WHI Papier 1/09.
- ¹⁰ Vgl. zum Begriff Schwarze, J., in: Schwarze, EU-Kommentar, 2. Aufl., 2008, Art. 1 EGV, Rn. 7: Der EWG-Vertrag war, anders als die Gründungsverträge der EAG und EGKS, kein Normenvertrag (*traité loi*), der bereits selbst die Festlegung der wichtigsten Verpflichtungen der Mitgliedstaaten enthält, sondern vielmehr ein Rahmenvertrag (*traité cadre*), dessen Durchführung den Erlass fortschreitender sekundärer Gesetzgebung impliziert; vgl. auch von Bogdandy, in: Das Recht der Europäischen Union, hrsg. von Grabitz und Hilf, Kommentar, Loseblatt, Nizza-Fassung, EL 15, Art. 2 EGV, Rn. 7 m.w.N.: „Planverfassung“. Dies gilt letztlich auch für die nach dem Vertrag von Lissabon geltenden Verträge EUV und AEUV.
- ¹¹ Vgl. Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV; Art. 2-6 AEUV.
- ¹² Verfahren der Mitentscheidung, Art. 189b EGV, seit dem Vertrag von Amsterdam Art. 251 EGV. Seit dem Vertrag von Lissabon sog. ordentliches Gesetzgebungsverfahren (Art. 289 Abs. 1, Art. 294 AEUV) der Unionsgesetzgeber Europäisches Parlament (Art. 14 Abs. 1 S. 1 EUV) und Rat (Art. 16 Abs. 1 S. 1 EUV), die Gesetzgebungsakte (vgl. Art. 289 Abs. 3 AEUV) erlassen, welche aber – anders noch als in Art. 1-33 des Verfassungsvertrags – nicht Gesetze heißen dürfen, sondern weiterhin als Verordnungen und Richtlinie bezeichnet werden (Art. 288 Abs. 2 und 3 AEUV).
- ¹³ Vgl. z. B. Everling: Rechtsvereinheitlichung durch Richterrecht in der Europäischen Gemeinschaft, *RabelsZ* 50, 1986, S. 193, 195 f., 214 ff., allerdings bereits unter Hinweis auf die Grenzen, ebd., S. 228 ff.
- ¹⁴ Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 S. 2 EUV; vgl. auch Art. 267 AEUV.
- ¹⁵ Vgl. dazu Streinz: *Europarecht*, 8. Aufl., 2008, Rn. 828 f., 835, 937.
- ¹⁶ Vgl. EuGH, Urt. v. 3.7.1986, Rs. 66/85 – Deborah Lawrie-Blum / Land Baden-Württemberg –, *Slg.* 1986, 2121, Rn. 16; vgl. zur Entwicklung „autonomer“ Begriffe des Gemeinschaftsrechts Schwarze (Fn. 10), Art. 220, Rn. 30 m.w.N.
- ¹⁷ Zu den durch die Rechtsprechung des EuGH entwickelten Grundrechten vgl. Geiger, in: *EUV/AEUV-Kommentar*, von Geiger, Khan und Kotzur, 5. Aufl., 2010, Art. 6 EUV, Rn. 33 m.w.N. Übersicht über die rechtsstaatlichen Grundsätze bei Schweitzer / Hummer / Obwexer, Fn. 2, Rn. 1118 m.w.N.
- ¹⁸ Angelehnt an Art. 4 des französischen Code Civil: „Le juge qui refusera de juger, sous prétexte du silence, de l’obscurité ou de l’insuffisance de la loi, pourra être poursuivi comme coupable de déni de justice“.
- ¹⁹ EuGH, Urt. v. 12.7.1957, verb. Rs. 7/56 und 3-7/57 – Algera u. a. / Gemeinsame Versammlung der EGKS –, *Slg.* 1957, 83, 118.
- ²⁰ Vgl. Streinz: *Bundesverfassungsgerichtlicher Grundrechtsschutz und Europäisches Gemeinschaftsrecht*, 1989, S. 380 f.
- ²¹ BullEG 3-1977, S. 5. Sinngemäß gleich, aber mit abweichendem Wortlaut in ABl. 1977 Nr. C 103/1. Darin kann eine nachträgliche Organpraxis im Sinne von Art. 31 Abs. 3 lit. b des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge (WVRK) vom 23.5.1969 gesehen werden (UN-Doc A / Conf. 39/11/AT 2; BGBl. 1985 II S. 926; deutsche Übersetzung abgedruckt in Sartorius II, *Völkerrechtliche Verträge – Europarecht*, Loseblatt, Nr. 320).
- ²² Art. F Abs. 2 EUV, seit dem Vertrag von Amsterdam Art. 6 Abs. 2 EUV.
- ²³ Aktualisierte Fassung in Sartorius II, Fn. 21, Nr. 130.
- ²⁴ ABl. 2000 Nr. C 364/1. Mit Kommentar abgedruckt in *EuGRZ* 2001, S. 554 ff., 559 ff.; *JöR* n. F. 49, 2001, S. 31 ff. Kommentiert in: *Kommentar zur Charta der Grundrechte der Europäischen Union*, hrsg. von J. Meyer, 2. Aufl., 2006; Jarass: *Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Kommentar*, 2010; Tettinger / Stern: *Europäische Grundrechte-Charta. Kölner Gemeinschaftskommentar*, 2006; Streinz, in: *EUV/EGV-Kommentar* 2003, von Streinz; Blanke / Calliess / Kingreen / Kluth / Krebber / Ruffert in: *EUV/EGV-Kommentar*, von Calliess und Ruffert, 3. Aufl., 2007; Mayer, F. C., in: *Das Recht der Europäischen Union*, von Grabitz, Hilf und Nettesheim, Loseblatt, Lissabon-Fassung, EL 41, 2010, nach Art. 6 EUV.
- ²⁵ Vgl. dazu Streinz, in: Streinz, Fn. 24, Vorbem. GR-Charta, Rn. 15.
- ²⁶ EuGH, Urt. v. 22.11.2005, Rs. C-144/04 – Mangold / Helm, *Slg.* 2005, I-9981.
- ²⁷ BAG, Urt. v. 26.4.2006, BAGE 118, 76.
- ²⁸ Vgl. dazu z. B. Gerken / Rieble / Roth / Stein / Streinz: „Mangold“ als ausbrechender Rechtsakt, 2009.
- ²⁹ BVerfG, Beschluss v. 6.7.2010, *EuGRZ* 2010, 497, Tz. 58 ff. mit Sondervotum Landau, ebd., Tz. 94 ff.
- ³⁰ Vgl. Weiler: *A Quiet Revolution – The European Court of Justice and its Interlocutors*, *Comparative Political Studies* 26 (1994), S. 510 (510 ff.) – mit positiver Würdigung.
- ³¹ Vgl. Dehousse: *The European Court of Justice*, 1998, S. 43; kritisch Hartley: *The European Court: An Objective Interpreter of Community Law?*, in: Breuss / Fink / Griller (Hrsg.), *Vom Schuman-Plan zum Vertrag von Amsterdam. Entstehung und Zukunft der EU*, 2000, S. 311 (313) zur Herleitung der unmittelbaren Wirkung von Vertragsbestimmungen in EuGH, Urt. v. 5.2.1963, Rs. 26/62 – van Gend und Loos/Niederländische Finanzverwaltung, *Slg.* 1963, 1 (24 ff.).
- ³² EuGH, Rs. 6/64 Urt. v. 15.7.1964 -Costa/ENEL, *Slg.* 1964, 1251 (1269); Urt. v. 9.3.1978, Rs. 106/77 – Staatliche Finanzverwaltung/Simmenthal, *Slg.* 1978, 629, Rn. 17/18.
- ³³ EuGH, Urt. v. 22.10.1998, verb. Rs. 10/97 bis 22/97, IN.CO.GE.90 u.a., *Slg.* 1998-I, 6307, Rn. 31. Vgl. dazu Streinz (Fn. 15), Rn. 222.
- ³⁴ Vgl. dazu Streinz (Fn. 15), Rn. 225 ff. Vgl. zu den keineswegs auf Deutschland beschränkten Verfassungs-

- vorbehalten Schilling: Rang und Geltung von Normen in gestuften Rechtsordnungen, 1994, S. 181 ff.; Streinz: Verfassungsvorbehalte gegenüber Gemeinschaftsrecht – eine deutsche Besonderheit? Die Schranken der Integrationermächtigung und die Realisierung in den Verfassungen der Mitgliedstaaten, in: Festschrift für Helmut Steinberger, 2002, S. 1437 (1445 ff., 1456 ff.); von Bogdandy/Schill, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Fn. 24), Art. 4 EUV, Rn. 21 ff. m.w.N.
- ³⁵ Zur Akzeptanz der Doktrinen des Vorrangs und der unmittelbaren Wirkung des Gemeinschaftsrechts (jetzt Unionsrechts) in den Mitgliedstaaten vgl. die Landesberichte für Belgien, Frankreich, Deutschland, Italien, die Niederlande und das Vereinigte Königreich in Slaughter/Stone Sweet/Weiler (Hrsg.), *The European Court and National Courts – Doctrine and Jurisprudence. Legal Change in Its Social Context*, 1998 (Reprint 2000), S. 3 ff. sowie Alter, *Explaining National Court Acceptance of European Court Jurisprudence: A Critical Evaluation of Theories of Legal Integration*, ebd., S. 227 ff. sowie die Landesberichte mit Zusammenfassung von P.M. Huber, in: von Bogdandy/Cruz Villalón/Huber (Hrsg.), *Handbuch Ius Publicum Europaeum*, Bd. II, 2008, § 26. Dies kann als ein weiteres Beispiel nachfolgender Organpraxis im Sinne des Art. 31 WVRK (s.o. Fn. 21) gesehen werden.
- ³⁶ Art. I-6 Vertrag über eine Verfassung für Europa (Verfassungsvertrag, EVV).
- ³⁷ Erklärung Nr. 1 (ABl. 2004 Nr. C 310/420): „Die Konferenz stellt fest, dass Artikel I-6 die geltende Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften und des Gerichts erster Instanz zum Ausdruck bringt!“.
- ³⁸ Erklärung Nr. 17 zum Vorrang ABl.EU 2010 Nr. C 83/344.
- ³⁹ Vgl. dazu Mittmann: Die Rechtsfortbildung durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und die Rechtsstellung der Mitgliedstaaten der Europäischen Union, 2000, S. 43 ff.
- ⁴⁰ EuGH, Urt. v. 19.11.1991, verb. Rs. C-6/90 und C-9/90–Andrea Francovich u.a., Slg. 1991, I-5357, Rn. 32 ff.
- ⁴¹ Vgl. dazu Dänzer-Vanotti: Unzulässige Rechtsfortbildung des Europäischen Gerichtshofs, RIW 1992, S. 740 f.
- ⁴² Vgl. Streinz: Der „effet utile“ in der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, in: Festschrift für Ulrich Everling, Bd. II, 1995, S. 1491 (1509).
- ⁴³ Vgl. zu dieser „Mehrdimensionalität“ Streinz: Primärer und sekundärer Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, VVDStRL 61 (2002), S. 300 (341 ff.) m. w. N.
- ⁴⁴ EuGH, Urt. v. 14.7.1994, Rs. C-91/92 – Paola Faccini Dori/Recreb, Slg. 1994, I-3325, Rn. 24. Anders Generalanwalt Lenz in seinen Schlussanträgen vom 9.2.1994, Slg. 1994, I-3328, Tz. 43 ff., 73.
- ⁴⁵ Vgl. dazu Streinz (Fn. 15), Rn. 455 f. m. w. N.
- ⁴⁶ EuGH, Urt. v. 5.3.1996, verb. Rs. C-46/93 und C-48/93 – Brasserie du pêcheur/Bundesrepublik Deutschland und The Queen/Secretary of State of Transport ex parte: Factortame Ltd. u. a., Slg. 1996, I-1029, Rn. 16 ff. Zuletzt im Fall Köbler, EuGH, Urt. v. 30.9.2003, Rs. C-224/01 – Gerhard Köbler/Republik Österreich, Slg. 2003, I-10239, Rn. 30 ff.. Urteilsanalyse von Streinz, JuS 2004, 425.
- ⁴⁷ C. O. Lenz: Ein undeutlicher Ton, NJW 1994, S. 1633.
- ⁴⁸ EuGH, Urt. v. 24.11.1993, verb. Rs. C-267/91 und C-268/91 – Bernard Keck und Daniel Mithouard, Slg. 1993, I-6097, Rn. 16.
- ⁴⁹ Vgl. dazu Streinz: Die Rolle des EuGH im Prozess der Europäischen Integration. Anmerkungen zu gegenläufigen Tendenzen in der neueren Rechtsprechung, AöR 123 (210), S. 1 (21 ff.).
- ⁵⁰ Vgl. Streinz (Fn. 42), S. 1503.
- ⁵¹ Vgl. Schwarze (Fn. 10), Art. 220 EGV, Rn. 10, 24, 28.
- ⁵² Die Kommission ist als Initiativberechtigte, das Europäische Parlament hier nur als Anhörungsberechtigter beteiligt.
- ⁵³ Vgl. EuGH, Urt. v. 12.7.1979, Rs. 166/78 – Italien/Rat, Slg. 1979, 2575, Rn. 5 f.
- ⁵⁴ Vgl. z. B. EuGH, Urt. v. 7.6.1992, Rs. C-295/90 – Europäisches Parlament/Rat („Studentenrichtlinie“), Slg. 1992, I-4193. Die Klage war erfolgreich, da die Richtlinie, wie von der Kommission vorgeschlagen, auf Art. 7 Abs. 2 EWGV (seit dem Vertrag von Amsterdam Art. 18 Abs. 2 EGV, jetzt Art. 21 Abs. 2 AEUV) hätte gestützt werden müssen.
- ⁵⁵ EuGH, Gutachten 2/94 (EMRK) vom 28.3.1996, Slg. 1996, I-1763. Dabei mögen zwar auch besondere Gründe (bei einem Beitritt zur EMRK sich eventuell verschärfende Kompetenzkonflikte im Verhältnis zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte – EGMR) eine Rolle gespielt haben. Die Behauptung einer weiten Auslegung des Art. 235 EWGV (Art. 308 EGV) durch den EuGH trifft aber generell nicht zu, vgl. J. Everling: Richterliche Rechtsfortbildung in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 2000, 217 (220 f.). Den Beitritt der „Union“ zur EMRK sieht jetzt Art. 6 Abs. 2 EUV ausdrücklich vor. Der Beitritt wird vorbereitet. Vgl. dazu Europäisches Parlament, Institutionelle Aspekte des Beitritts der Europäischen Union zur EMRK, EuGRZ 2010, 362 und Reflexionspapier des EuGH zu bestimmten Aspekten des Beitritts der EU zur EMRK, EuGRZ 2010, 366.
- ⁵⁶ Einfügung des neuen Titels IX „Kultur“, Art. 128 EGV; nach dem Amsterdamer Vertrag Titel XII, Art. 151 EGV. In Art. 167 AEUV übernommen. Zuvor bestand eine Kompetenz allein für „Allgemeine Grundsätze der Berufsausbildung“ gemäß Art. 128 EWGV. Vgl. Art. 149, Art. 150 EGV (Allgemeine und berufliche Bildung und Jugend), übernommen in Art. 165 und Art. 166 AEUV.
- ⁵⁷ Vgl. dazu z. B. H. P. Ipsen: Der „Kulturbegriff“ im Zugriff der Europäischen Gemeinschaft, in: Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck, 1989, S. 339 ff.; M. Schweitzer: EG-Kompetenzen im Bereich von Kultur und Bildung, in: Merten (Hrsg.), *Föderalismus und Europäische Gemeinschaft unter besonderer Berücksichtigung von Umwelt und Gesundheit, Kultur und Bildung*, 1990, S. 147 ff. m. w. N.; Hillgruber: Grenzen der Rechtsfortbildung durch den EuGH – Hat Europarecht Methode?, in: von Danwitz u. a. (Hrsg.), *Auf dem Wege zu einer Europäischen Staatlichkeit*, 1993, S. 31 (34 ff.).
- ⁵⁸ Vgl. dazu P. Kirchhof: Entscheidungszuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten, 2001, S. 15 ff. Vgl. auch Zuleeg, in: v. der Groeben/Schwarze (Hrsg.), *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag*, 6. Aufl. 2003, Art. 5, Rn. 1: „Ist das gesamte Unionshandeln einer verfassungsmäßigen Legali-

- tät unterworfen“. Zu Art. 5 EGV als der „Schlüsselnorm des gemeinschaftlichen Kompetenzgefüges“ vgl. Calliess: Nach dem „Tabakwerbung-Urteil“ des EuGH: Binnenmarkt und gemeinschaftsrechtliche Kompetenzverfassung im neuen Licht, Jura 2001, 311 (313 f.).
- ⁵⁹ Art. 5 Abs. 1 und 2 EUV.
- ⁶⁰ Vgl. EuGH, Urt. v. 13.2.1985, Rs. 293/83 – Françoise Gravier/Stadt Lüttich, Slg. 1985, 593 (614).
- ⁶¹ Vgl. zur Kodifizierung der EPZ in der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA), zur Umgestaltung zur Zusammenarbeit im Bereich Justiz und Inneres (ZBJI) im Vertrag von Maastricht und zur Reduktion auf die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) im Vertrag von Amsterdam Streinz (Fn. 15), Rn. 28 ff., 31, 43, 53a. Durch den Vertrag von Lissabon wurde die Säulenstruktur aufgelöst und die PJZS in Titel V (Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) übernommen (Art. 67-Art. 89 AEUV).
- ⁶² EuGH, Urt. v. 30.5.1989, Rs. 242/87 – Kommission/Rat („ERASMUS-Programm“), Slg. 1989, 1425; EuGH, Urt. v. 30.5.1989, Rs. 56/88 – Vereinigtes Königreich/Rat („PETRA-Programm“), Slg. 1989, 1615.
- ⁶³ Beschluss des Rates betreffend die Aufstellung allgemeiner Grundsätze für die Durchführung einer gemeinsamen Politik der Berufsausbildung vom 2.4.1963 (ABl. EG 1963 Nr. 1338, S. 63).
- ⁶⁴ EuGH, Urt. v. 30.5.1989, Rs. 242/87 – Kommission/Rat, Slg. 1989, 1425, Rn. 11.
- ⁶⁵ Schweitzer (Fn. 56), S. 153. Vgl. dazu auch z. B. Mittmann (Fn. 39), S. 58 ff.
- ⁶⁶ EuGH, Urt. v. 13.9.2005, Rs. C-176/03 – Kommission/Rat, Slg. 2005, I-7879, Rn. 38 ff.. Analyse von Streinz, JuS 2006, 164.
- ⁶⁷ Vgl. dazu Streinz: Die Abgrenzung der Kompetenzen zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten unter besonderer Berücksichtigung der Regionen, BayVBl. 2001, 481 (487) m. w. N.
- ⁶⁸ Vgl. Art. 2-6 AEUV.
- ⁶⁹ Vgl. bereits Kutscher: Thesen zu den Methoden der Auslegung des Gemeinschaftsrechts aus der Sicht eines Richters, in: Begegnung von Justiz und Hochschule am 22. und 28.9.1976, 1976, I, S. 1 (5 ff.). Ausführlich Müller/Christensen (Fn. 5), S. 205 ff.
- ⁷⁰ Vgl. Nettessheim, in: Oppermann/Classen/Nettessheim, Europarecht, 4. Aufl. 2009, § 10, Rn. 174.
- ⁷¹ Beschränkte Eröffnung des Zugangs zu allen Schriftstücken der Gemeinschaftsorgane, sofern sie älter als 30 Jahre sind und keinem Geheimschutz unterliegen, durch die Verordnung (EWG) Nr. 354/83 des Rates vom 1.2.1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaften der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. EG 1983 Nr. L 43/1.
- ⁷² Vgl. dazu Buck: Über die Auslegungsmethoden des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaft, 1998, S. 213 ff. Zur rechtlichen Erheblichkeit der Präambeln zum EU-Vertrag und zum EG-Vertrag vgl. Zuleeg (Fn. 57), Präambel EUV, Rn. 2 m. w. N.
- ⁷³ Vgl. Verdroß/Simma: Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis, 3. Aufl. 1984, S. 496 ff. (§ 782); W. Heintschel von Heinegg, in: K. Ipsen, Völkerrecht, 5. Aufl. 2004, S. 146 f. (§ 11, Rn. 21).
- ⁷⁴ Vgl. z.B. EuGH, Urt. v. 17.6.1998, Rs. C-321/96 – Wilhelm Mecklenburg/Kreis Pinneberg - Der Landrat, Slg. 1998, I-3809, Rn. 28. Vgl. dazu Leisner: Die subjektiv-historische Auslegung des Gemeinschaftsrechts. Der „Wille des Gesetzgebers“ in der Judikatur des EuGH, EuR 2007, 689.
- ⁷⁵ Vgl. Streinz (Fn. 15), Rn. 471.
- ⁷⁶ Vgl. dazu Nettessheim (Fn. 70), § 10, Rn. 171; Schulte-Nölke: Elf Amtssprachen, ein Recht? Folgen der Mehrsprachigkeit für die Auslegung von Verbraucherschutzrichtlinien, in: Schulze (Hrsg.), Auslegung europäischen Privatrechts und angeleglichen Rechts 1999, S. 143 (143 ff.); Müller/Christensen (Fn. 5), S. 207 ff. Ausführlich dazu Schübel-Pfister: Sprache und Gemeinschaftsrecht. Die Auslegung der mehrsprachig verbindlichen Rechtstexte durch den EuGH, 2004.
- ⁷⁷ Ausführliche Analyse von Weyers: Das Übersetzen von Rechtstexten: Eine Herausforderung an die Übersetzungswissenschaft. Betrachtungen zur deutschen Fassung des EG-Vertrags und zur deutschen Übersetzung des Niederländischen Bürgerlichen Gesetzbuches, in: De Grot/Schulze (Hrsg.), Recht und Übersetzen, 1999, S. 151 (154 ff.). Die Problematik divergierender Sprachfassungen im Gemeinschaftsrecht wurde erstmals von Generalanwalt Lagrange in seinen Schlussanträgen vom 27.2.1962 zu EuGH, Urt. v. 6.4.1962, Rs. 13/61 – De Geus/Bosch -, Slg. 1962, 97 (119/149) erkannt.
- ⁷⁸ Vgl. die Beispiele bei Schübel-Pfister (Fn. 76), S. 335 ff.
- ⁷⁹ Vgl. die Beispiele bei Weyers (Fn. 77), S. 153 ff. Instrukтив Dwyer: Some Problems of EEC Legal Translations, The Law Society's Gazette 1979, S. 244 (244): Übersetzung von „Armenrecht“ mit „poor law“ statt „legal aid“. Weitere Beispiele bei Hartley: The Foundations of European Community Law, 4. Aufl. 1998, S. 73 f. Da Übersetzen im wahrsten Sinne des Wortes ein „Übersetzen“ von Bildern aus einer Sprache in eine andere ist (vgl. Luttermann: Der Sinn für das Europäische Recht. Eine zukunftssträchtige Aufgabe, JZ 1998, S. 880 [882]), stellt jede Übersetzung zugleich einen Prozess der Auslegung dar (so Gadamer: Wahrheit und Methode. Grundzüge einer philosophischen Hermeneutik, 4. Aufl. 1975, S. 362 f.), zumal bei Rechtstexten, da hier im Prinzip keine international einheitliche Terminologie existiert.
- ⁸⁰ Vgl. dazu bereits Hilf: Die Auslegung mehrsprachiger Verträge. Eine Untersuchung zum Völkerrecht und zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, 1973, S. 25, 91 (dort Fn. 394); Luttermann (Fn. 78), JZ 1998, S. 881; Pescatore: Recht in einem mehrsprachigen Raum, ZEuP 1998, S. 1 (5). Zur Praxis in den Beratungen der Organe vgl. Schütte: „Eurotexte“. Zur Entstehung von Rechtstexten unter den Mehrsprachigkeitsbedingungen der Brüsseler EG-Institutionen, in: Born/Stickel (Hrsg.), Deutsch als Verkehrssprache in Europa, 1993, S. 88 (99). Zu einem konkreten Beispiel in Art. 1 (Begriff des öffentlichen Auftraggebers) in den Richtlinien des Rates Nr. 92/50/EWG vom 18.6.1992 sowie Nr. 93/36/EWG und Nr. 93/37/EWG vom 14.6.1993 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge (bzw. Lieferaufträge bzw. Bauaufträge), ABl. EG 1992 Nr. L 209/1 bzw. ABl. EG 1993 Nr. L 199/1

- bzw. 54, vgl. Hailbronner, Der Begriff des öffentlichen Auftraggebers nach den EG-Richtlinien zur Vergabe öffentlicher Aufträge, EWS 1995, S. 285 (287). In seinem Schlussantrag vom 24.6.1999 zu EuGH, Urt. v. 28.10.1999, Rs. C-6/98 – ARD/PRO Sieben Media AG, Slg. 1999, I-7599 (7610), Nr. 36 hat Generalanwalt Jacobs der Entstehungsgeschichte – auch wenn er ihr „kein großes Gewicht“ beimaß – der Richtlinie Nr. 89/552/EWG des Rates vom 3.10.1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernsehaktivität (ABl. 1989 Nr. L 298/23; L 331/51) zum Problem des sog. Brutto- oder Nettoprinzip entnommen, dass aufgrund der Meinungsverschiedenheiten in den Rechtssetzungsorganen absichtlich eine mehrdeutige Formulierung beibehalten wurde. Davon zu unterscheiden ist die fehlerhafte sprachliche Umsetzung von Richtlinien im nationalen Recht, vgl. z. B. den Sachverhalt in EuGH, Urt. v. 28.4.1993, Rs. C-306/91 – Kommission/Italien, Slg. 1993, I-2133, Rn. 15 ff.
- ⁸¹ Vgl. Streinz (Fn. 15), Rn. 241 f. Grundlegend EuGH, Urt. v. 21.11.1974, Rs. 6/74 – Moulijn/Kommission, Slg. 1974, 1287 (Leitsatz 1). Bestätigt z. B. in EuGH, Urt. v. 27.10.1977, Rs. 30/77 – Bouchereau, Slg. 1977, 1999, Rn. 13/14. Instruktiv EuGH, Urt. v. 28.3.1985, Rs. 100/84 – Kommission/Vereinigtes Königreich, Slg. 1985, 1169, Rn. 17: „taken from the sea“/„gefangen“. Näher dazu Schübel-Pfister (Fn. 76), S. 239 ff.
- ⁸² Die Entwürfe der Kommission, die in fast allen Fällen ein Initiativmonopol für Rechtssetzungsvorhaben hat (vgl. Schoo, in: Schwarze [Fn. 10], Art. 250, Rn. 4) werden grundsätzlich in der internen Arbeitssprache der jeweiligen Generaldirektion erstellt, vgl. Alonso Madero: Problèmes et perspectives de la communication écrite dans les Communautés européennes, Terminologie et Traduction 1992/1, S. 343 (345). Die Angaben über die „Ursprungssprachen“ schwanken, wobei das Englische das Französische in letzter Zeit eingeholt, wenn nicht überholt haben dürfte.
- ⁸³ Vgl. z. B. Volz: Deutsch im Übersetzeralltag der EG-Kommission, in: Born/Stickel (Fn. 80), S. 64 (71).
- ⁸⁴ Vgl. nur die Bemerkung von Generalanwalt Mancini im Schlussantrag vom 7.2.1985 zu EuGH, Rs. 100/84 (Fn. 78), Slg. 1985, 1169 (1173), Nr. 4, dass er „zwar die Weisheit des Gemeinschaftsgesetzgebers bewundere, jedoch nicht seine schludrige und allzu oft ungenaue Sprache“. Das Problem wird durchaus erkannt, wie zahlreiche Entschlüsse des Europäischen Rates und des Rates zeigen, vgl. zuletzt die Erklärung (Nr. 39) zur redaktionellen Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, die bei der Amsterdamer Konferenz der Staats- und Regierungschefs der Schlussakte zum Amsterdamer Vertrag vom 2.10.1997 beigefügt wurde (ABl. 1997 Nr. C 340/139).
- ⁸⁵ Vgl. die Gesamtbewertung bei Streinz (Fn. 42), S. 1508 ff.
- ⁸⁶ Nettesheim, in: Grabitz/Hilf (Hrsg.), EU-Kommentar (Loseblatt. Maastricht-Fassung, EL 7), Art. 4 EUV, Rn. 55.
- ⁸⁷ Vgl. zum „Verfassungsbegriff“ Streinz: Geschichte und Bedeutung der Verfassungs Idee für die europäische Integration, in: Streinz/Ohler/Herrmann, Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, 3. Aufl. 2010, S. 1 ff.; so wie z. B. Pernice, Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 148 (149 ff.); ders., Die Europäische Verfassung, in: Festschrift für Helmut Steinberger, 2002, S. 1319 (1323 ff.); P. M. Huber: Europäisches und nationales Verfassungsrecht, VVDStRL 60 (2001), S. 194 (196 ff.); Zuleeg (Fn. 58), Art. 1 EUV, Rn. 10 m. w. N. Vgl. bereits BVerfGE 22, 293 (296).
- ⁸⁸ Nettesheim (Fn. 86), Art. 4 EUV, Rn. 56 m. w. N.
- ⁸⁹ Vgl. dazu Streinz (Fn. 42), S. 1508.
- ⁹⁰ Vgl. Borchardt, in: Lenz/Borchardt (Hrsg.), EU-Kommentar, 5. Aufl. 2010, Art. 267 AEUV, Rn. 16 m. w. N.
- ⁹¹ Häberle: Grundrechtsgeltung und Grundrechtsinterpretation im Verfassungsstaat. Zugleich zur Rechtsvergleichung als „fünfter“ Auslegungsmethode, JZ 1989, S. 913 (913 ff.).
- ⁹² Vgl. (mit unterschiedlicher Gewichtung) z. B. Wegener, in: Calliess/Ruffert (Fn. 24), Art. 220 EGV, Rn. 16, 29; Nettesheim (Fn. 86), Art. 4 EUV, Rn. 60.
- ⁹³ Ausführlich Kutscher (Fn. 69), S. 32 ff. Schwarze (Fn. 10), Art. 220, Rn. 27 m. w. N.; Schweitzer/HummerObwexer (Fn. 2), Rn. 731. A. A. Bleckmann: Zu den Auslegungsmethoden des Europäischen Gerichtshofs, NJW 1982, S. 1177 (1181).
- ⁹⁴ S.o. Fn. 21.
- ⁹⁵ Vgl. EuGH, Urt. v. 3.2.1996, Rs. 59/75 – Staatsanwaltschaft/Flavia Manghera u. a., Slg. 1976, 91, Rn. 21; Urt. v. 8.4.1976, Rs. 43/75 – Gabrielle Defrenne/Sabena, Slg. 1976, 455, Rn. 56/58. Nach Ukrow: Richterliche Rechtsfortbildung durch den EuGH. Dargestellt am Beispiel der Erweiterung des Rechtsschutzes des Marktbürgers im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes und der Staatshaftung, 1995, S. 118 ff. vermittele eine Untersuchung der Rechtsprechung des EuGH im Hinblick auf die Auslegungsrelevanz späterer Praxis ein „disparates Bild“ (ebd., S. 119). Er verweist einerseits auf die Defrenne II-Entscheidung (Rs. 43/75), andererseits auf die Entscheidungen zur richterrechtlichen Entwicklung der passiven und aktiven Klagebefugnis des Europäischen Parlaments durch EuGH, Urt. v. 23.4.1986, Rs. 294/83 – Les Verts/Europäisches Parlament, Slg. 1986, 1339, Rn. 23 und Urt. v. 22.5.1990, Rs. C-70/88 – Europäisches Parlament/Rat (Tschernobyl I), Slg. 1990, I-2041, Rn. 21 ff. Letzteres unterscheidet sich aber von einer bloßen Organpraxis dadurch grundlegend, dass die „nachfolgende Praxis“ hier in einer Anreicherung des Kompetenzkataloges des Europäischen Parlaments durch eine Vertragsänderung bestand, auf die die Rechtsfortbildung des EuGH systemgerecht reagierte. Später wurde dies durch die Mitgliedstaaten im Rahmen einer Vertragsänderung aufgegriffen, nämlich durch die Einfügung des Art. 230 Abs. 3 EGV durch den Unionsvertrag von Maastricht. Vgl. dazu Cremer, in: Calliess/Ruffert (Fn. 24), Art. 230, Rn. 5.
- ⁹⁶ In Rs. 59/75 (Fn. 94) weist der EuGH lediglich darauf hin, dass ein in einer Entschlüsselung des Rates genannter Termin nicht der im EG-Vertrag gesetzten Frist vorgehen und keine (nachteiligen) Rechtswirkungen gegenüber Einzelpersonen erzeugen könne; in Rs. 43/75 (Fn. 94) weist der EuGH darauf hin, dass eine Entschlüsselung der Mitgliedstaaten den vom EG-Vertrag festgelegten Endtermin nicht wirksam ändern könne, da Änderungen des

- Vertrages – vorbehaltlich etwaiger Sondervorschriften – nur im Wege des Änderungsverfahrens nach Art. 236 EWGV (jetzt Art. 48 EUV) möglich seien.
- ⁹⁷ Vgl. zur Bedeutung der Akzeptanz der Urteile des EuGH Borchardt: Richterrecht durch den Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, in: Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, 1995, S. 29 (39 ff.). Zum Fall des Staatshaftungsanspruchs vgl. Ossenbühl: Staatshaftungsrecht, 5. Aufl. 1998, S. 197. Generell zur Bedeutung der Akzeptanz durch die Rechtsgemeinschaft für die Rechtsfortbildung Börner: Der rechtliche Nutzen logischer Fehler oder Rechtsanwendung v. Rechtsetzung, in: Festschrift für Gerhard Kegel, 1987, S. 57 (74). So wichtig die Akzeptanz ist, kann sie allein in einer Rechtsgemeinschaft, zu deren Bestandteil auch die Wahrung der Kompetenzbestimmungen gehört, als Legitimationsgrundlage nicht genügen, vgl. Cornils: Der gemeinschaftsrechtliche Staatshaftungsanspruch, 1995, S. 327 ff.; Dänzer-Vanotti, Der Europäische Gerichtshof zwischen Rechtsprechung und Rechtsetzung, in: Festschrift für Ulrich Everling, Bd. I, 1995, S. 205 (209 ff.).
- ⁹⁸ Vgl. dazu Oppermann: Europarecht, 2. Aufl. 1999, S. 230 ff. (Rn. 616 ff.): Der „axiomatische Grundansatz für den Vorrang“ des Gemeinschaftsrechts, den der EuGH in Urt. v. 15.7.1964, Rs. 6/64 – Costa/ENEL, Slg. 1964, 1251 (1269), Rn. 8 f. und seither in ständiger Rechtsprechung postuliert hat, bedurfte der Akzeptanz durch die Gerichte der Mitgliedstaaten.
- ⁹⁹ Grundlegend zur generellen Eignung des Völkerrechts zur systemimmanenten Herausbildung von Integrationsgemeinschaften, für die sich dann ein spezifisches und spezielles Rechtsgebiet wie das „Europarecht“ entwickelt, Meng: Die Internationalen Organisationen als Entwicklungsstufe des Völkerrechts. Zugleich ein Beitrag zur Rechtsnatur der Europäischen Gemeinschaften, 1979.
- ¹⁰⁰ Vgl. dazu Streinz (Fn. 15), Rn. 498. Zur Geeignetheit der völkerrechtlichen Auslegungsmethoden für die Auslegung der EG-Gründungsverträge vgl. Mittmann (Fn. 39), S. 223 ff. Vgl. auch bereits Bleckmann (Fn. 90), NJW 1982, S. 1181.
- ¹⁰¹ Vgl. dazu von Danwitz: Funktionsbedingungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, EuR 2008, 769 (769 ff.).
- ¹⁰² Vgl. Kötz: Einführungsvortrag, in: Università degli studi di Ferrara (Hrsg.), La sentenza in Europa. Metodo, tecnica e stile, 1988, S. 129 (137). Vgl. auch die Beiträge in Gessner/Hoeland/Varga (Hrsg.): European Legal Cultures, 1996, z. B. Goutal, Characteristics of Judicial Style in France, Britain and the USA (ebd., S. 116 ff.) und Bergholtz, Ratio and Auctoritas: A Comparative Study of the Significance of Reasoned Decisions with Special Reference to Civil Cases (ebd., S. 122 ff.).
- ¹⁰³ Vgl. dazu Everling: Zur Begründung der Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften, EuR 1994 127 (132 ff.) m. w. N.
- ¹⁰⁴ Vgl. dazu Everling (Fn. 103), EuR 1994, S. 136 ff.
- ¹⁰⁵ Vgl. dazu Everling (Fn. 103), EuR 1994, S. 141.
- ¹⁰⁶ Vgl. Art. 11a Verfahrensordnung des EuGH (Sartorius II (Fn. 21), Nr. 250). Ggf. kann die Entscheidung auch auf einen Einzelrichter übertragen werden. Vgl. zu den Spruchkörpern Borchardt, in: Lenz/Borchardt (Fn. 90), Art. 254 AEUV, Rn. 8. Zur Verteilung der Rechtssachen vgl. EuGH, Jahresbericht 2009, Luxemburg 2010, S. 100.
- ¹⁰⁷ Vgl. Stein (Fn. 10), S. 635 ff.
- ¹⁰⁸ Vgl. Everling: Bundesverfassungsgericht und Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften nach dem Maastricht-Urteil, in: Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, 1995, S. 57 (67, 70); Simm: Der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften im föderalen Kompetenzkonflikt. Kontinuität und Neubestimmung in der Rechtsprechung vor und nach Maastricht, 1998; Schwarze (Fn. 10), Art. 220, Rn. 28 m. w. N.; Wegener (Fn. 92), Art. 220, Rn. 12.
- ¹⁰⁹ EuGH, Urt. v. 5.10.2000, Rs. C-376/98 – Bundesrepublik Deutschland/Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union, Slg. 2000 I, 8419, Rn. 84 f.
- ¹¹⁰ EuGH, Urt. v. 12.12.2006, Rs. C-380/03 – Deutschland/Europäisches Parlament und Rat, Slg. 2006, I-11573: Abweisung der Nichtigkeitsklage gegen die nach dem ersten Urteil des EuGH geänderte Tabakwerbeverbotrichtlinie.
- ¹¹¹ Zutreffend zu unzutreffenden Vorstellungen hinsichtlich des ersten Tabakwerbeverboturteils siehe Gundel: Die zweite Fassung der Tabakwerberichtlinie vor dem EuGH: Weitere Klärungen zur Binnenmarkt-Harmonisierungskompetenz der Gemeinschaft, EuR 2007, 251 (257 ff.).
- ¹¹² Vgl. z.B. die praktisch ungeprüfte Akzeptanz des (zweifelhaften) Vorbringens zur Rechtfertigung des Mehr- und Fremdbesitzverbots im deutschen Apothekenrecht, EuGH, Urt. v. 19.5.2009, verb. Rs. C-171 und 172/07, – Apothekerkammer des Saarlandes ua/Saarland ua (DocMorris-Apotheke), Slg. 2009, I-4171. Vgl. dazu die kritische Anmerkung von C. Herrmann, EuZW 2009, 415. Kritisch auch Martini, NJW 2009, 2116 und Classen, Der EuGH hält das Fremdbesitzverbot für Apotheken für mit dem EG-Vertrag vereinbar, JURA 2009, 56 (58 ff.): „ein – zu – zurückhaltendes Urteil“. Ferner z.B. die Rechtfertigung von Glücksspielmonopolen, EuGH, Urt. v. 8.9.2009, Rs. C-42/07 – Liga Portuguesa de Futebol Professional/Santa Casa (Portugiesisches Glücksspielmonopol) –, EuZW 2009, 689. Gefordert wird aber zumindest grundsätzlich, dass die nationale Regelung kohärent und transparent ist, vgl. EuGH, Urt. v. 10.3.2009, Rs. C-169/07 – Hartlauer (Arztzulassung), Slg. 2009, I-1721 und zuletzt EuGH, Urt. v. 8.9.2010, Rs. C-46/08 – Carmen Media, BeckRS 2010, 91037 und EuGH, Urt. v. 8.9.2010, verb. Rs. C-216/07 ua. – Stoß u.a. (beide deutsches Glücksspielmonopol).
- ¹¹³ Vgl. dazu Streinz (Fn. 49), AöR 2010, 23 f.
- ¹¹⁴ Grundlegend EuGH, Urt. v. 14.10.2004, Rs. 36/02 – Omega Spielhallen- und Automatenaufstellungs-GmbH/Oberbürgermeisterin der Bundesstadt Bonn („Laserdrome“), Slg. 2004, I-9609, Rn. 31 ff. Analyse von Streinz, JuS 2005, 63.
- ¹¹⁵ Näher dazu Streinz (Fn. 49), S. 19 ff. m.w.N.
- ¹¹⁶ Grundlegend EuGH, Urt. v. 7.9.2004, Rs. C-456/02, Trojani/CPAS, Slg. 2004, I-7573, Rn. 41 ff., 45. Kritisch dazu Hailbronner: Die Unionsbürgerschaft und das Ende rationaler Jurisprudenz durch den EuGH?, NJW 2004, 2185 (2185 ff.). Gegenkritik z.B. von Kokott: Die Freizügigkeit der Unionsbürger als neue Grundfreiheit, in: Festschrift für Christian Tomuschat, 2006, S. 207 (219 ff.). Vgl. dazu Streinz: Vom Marktbürger zum Unionsbürger,

- in: Breuer u.a. (Hrsg.), *Im Dienste des Menschen: Recht, Staat und Staatengemeinschaft*, 2009, S. 63 (69 ff.).
- ¹¹⁷ Vgl. insbesondere den Fall Mangold (Altersdiskriminierung). Näher dazu Streinz (Fn. 49), *AöR* 2010, 6 ff. m.w.N.
- ¹¹⁸ Vgl. z. B. EuGH, Urt. v. 22.11.2001, Rs. C-53/00 – Ferring SA/Agence centrale des organismes de sécurité sociale, Slg. 2001, I-9067, Rn. 18. Solche Bezugnahmen können ein in sich schlüssiges Urteil freilich nicht ersetzen.
- ¹¹⁹ Das Verhältnis der Schlussanträge der Generalanwälte zu den Urteilen des EuGH bedürfte einer aktuellen und eingehenden Analyse.
- ¹²⁰ Vgl. E. Klein: *Der Verfassungsstaat als Glied einer europäischen Gemeinschaft*, *VVDStRL* 50 (1991), S. 56 (66 f.). Das konzediert auch ausdrücklich das BVerfG im Honeywell-Beschluss, vgl. BVerfG, *EuGRZ* 2010, 497, Tz. 78, das die Ultra vires-Kontrolle auf „hinreichend qualifizierte“ Kompetenzverstöße beschränkt.
- ¹²¹ Vgl. zur Autorität des Richterspruchs Pawlowski: *Methodenlehre für Juristen. Theorie der Norm und des Gesetzes*, 3. Aufl. 1999, Rn. 933 ff.
- ¹²² Vgl. dazu Everling (Fn. 103), *EuR* 1994, S. 131; Müller/Christensen (Fn. 5), S. 434 f.; Oppermann, *Europa-recht*, 3. Aufl. 2005, § 5, Rn. 116.
- ¹²³ Vgl. zur Bedeutung der juristischen Hermeneutik als „Kunstlehre des Verstehens“ für die juristische Argumentation A. Kaufmann: *Grundprobleme der Rechtsphilosophie*, 1994, S. 44 ff. m. w. N. – auch zur Kontroverse zwischen Hermeneutik und Argumentationstheorie (ebd., S. 46 ff.). Vgl. auch Pawlowski: *Einführung in die Juristische Methodenlehre. Ein Studienbuch zu den Grundlagenfächern Rechtsphilosophie und Rechtstheorie*, 1986, Rn. 86 ff. Entscheidend ist die rationale Vermittlung juristischer Ergebnisse, vgl. Bydliniski: *Juristische Methodenlehre und Rechtsbegriff*, 2. Aufl. 1991, S. 9 ff. Zur praktischen Bedeutung juristischer Dogmatik vgl. auch Streinz: *Eigenart, Möglichkeiten und Grenzen der Methoden in der Staatsrechtswissenschaft*, in: P. Schäfer (Hrsg.), *Eigenart, Möglichkeiten und Grenzen der Methoden in den Wissenschaften. Ein Symposium*, 1988, S. 87 (102 ff.).
- ¹²⁴ Der bislang insoweit gewährte „Solange-Bonus“ (grundlegend EGMR (Große Kammer), Urt. v. 30.6.2005, Nr. 45036/98 (Bosphorus/Irland), *EuGRZ* 2007, 662 (666 f.), Tz. 155, 159, 165) lässt sich jedenfalls exklusiv nicht aufrechterhalten.
- ¹²⁵ Vgl. zu möglichen Kontroversen zwischen EGMR und BVerfG die unterschiedliche Bewertung des Konflikts zwischen Pressefreiheit und Persönlichkeitsrecht im Fall Caroline von Hannover, die sich aber durch Anpassung der deutschen Rechtsprechung an den EGMR aufgelöst haben, sowie die Grenzen der grundsätzlich verfassungsrechtlich gebotenen Befolgungsbefugnis gegenüber Urteilen des EGMR, die das BVerfG im Görgülü Urteil (BVerfGE 111, 107) gezogen hat. Vgl. dazu Streinz: *Das Grundgesetz: Europafreundlichkeit und Europafestigkeit. Zum Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts*, *ZfP* 2009, 467 (484 f.) m.w.N.
- ¹²⁶ Vgl. dazu z.B. Skouris: *Nationale Grundrechte und europäisches Gemeinschaftsrecht*, in: Merten/Papier (Hrsg.), *Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa*, Bd. VI/2, 2009, § 171, Rn. 30 ff.
- ¹²⁷ Vgl. dazu Starck/Weber (Hrsg.): *Verfassungsgerichtsbarkeit in Westeuropa*, 2 Bde., 1986; Schlaich/Korioth: *Das Bundesverfassungsgericht. Stellung, Verfahren, Entscheidungen*, 7. Aufl. 2007, Rn. 3 m. w. N. in Fn. 8.
- ¹²⁸ Zu den Grenzen der Verfassungsgerichtsbarkeit vgl. z. B. E. Klein, in: Benda/Klein, *Verfassungsprozeßrecht. Ein Lehr- und Handbuch*, 2. Aufl. 2001, Rn. 19 ff.; Schlaich/Korioth (Fn. 127), Rn. 505 ff. m. w. N.; entscheidend ist, die Aufgabe der Kontrolle von der der Gestaltung abzugrenzen und das Ernstnehmen der Verfassung als Kontrollmaßstab, vgl. ebd., Rn. 527 f.
- ¹²⁹ Zu Recht kritisch Schweitzer/Hummer: *Europarecht*, 5. Aufl. 1996, Rn. 455.
- ¹³⁰ Die Funktion der Begründungspflicht besteht in erster Linie in der externen Kontrolle des Handelns der Gemeinschafts- bzw. Unionsorgane, vgl. EuGH, Urt. v. 7.7.1981, Rs. 158/80 – Rewe/HZA Kiel, Slg. 1981, 1805, Rn. 25. Vgl. dazu und zur Systematisierung der Rechtsprechung C. Calliess, in: Calliess/Ruffert (Fn. 24), Art. 253, Rn. 4 ff., 20 ff. m. w. N.
- ¹³¹ Vgl. dazu den Jahresbericht 2009 des EuGH (Fn. 106), S. 86 ff, 103 ff., 111.
- ¹³² Vgl. die Aufstellung nach Sachgebieten ebd., S. 87. Zu damit verbundenen Problemen vgl. Streinz (Fn. 49), *AöR* 2010, 26 f.
- ¹³³ Vgl. dazu Streinz: *Entstehungsgeschichte des Vertrags von Lissabon*, in: Streinz/Ohler/Herrmann (Fn. 17), S. 16 (18 f.) m.w.N.
- ¹³⁴ Vgl. dazu Streinz (Fn. 49), *AöR* 2010, 13 m.w.N.

SUPRANATIONALITÄT – RECHTSSTAATLICHKEIT – RECHTSDURCHSETZUNG

Die Europäische Kommission als supranationale Institution und Hüterin des Unionsrechts nach dem Lissabonner Vertrag

GÜNTER WILMS* || Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit der Rolle der Europäischen Kommission bei der Kontrolle der einheitlichen Anwendung des Unionsrechts (EU-Recht) insbesondere im Vorabentscheidungs- und im Vertragsverletzungsverfahren. Nach einer kurzen Einleitung werden zunächst kurz die wesentlichen Besonderheiten der EU im Vergleich zu internationalen Organisationen vorgestellt; im Anschluss daran folgen einige Überlegungen zur Rolle der Kommission als supranationale Institution und Hüterin der Verträge und ihre Rolle im Vorabentscheidungs- und im Vertragsverletzungsverfahren. Schließlich werden die wesentlichen Änderungen der genannten Verfahren durch den Lissabonner Vertrag behandelt, bevor abschließend ein Fazit gezogen wird.

EINLEITUNG

Die Durchsetzung des EU-Rechts im Sinne der gerichtlichen Kontrolle seiner Anwendung ist letztendlich dafür entscheidend, ob, wie und wann der Wille des europäischen „Gesetzgebers“ tatsächlich umgesetzt wird.¹ Das Europäische Parlament (EP) und die Europäische Kommission (Kommission) messen der wirksamen Umsetzung und Durchführung des EU-Rechts größte Bedeutung bei.² Gleiches gilt auch für die deutsche Bundesregierung. In Beantwortung einer parlamentarischen Anfrage zu den Vertragsverletzungsverfahren äußerte sie sich wie folgt: „Es liegt sowohl im Interesse der Europäischen Gemeinschaft als auch ihrer Mitgliedstaaten, dass Rechtssicherheit hergestellt und das Gemeinschaftsrecht in allen Mitgliedstaaten gleichmäßig sowie zuverlässig angewendet wird. Davon profitieren sowohl in Deutschland ansässige Unternehmen mit Wirtschaftsbeziehungen ins EU-Ausland wie auch Privatpersonen.“³

In Anbetracht der Tatsache, dass rund 2/3 der deutschen Exporte ins EU-Ausland gehen und rund 773.000 deutsche Staatsbürger permanent im EU-Ausland leben,⁴ überrascht diese Äußerung genauso wenig wie die Feststellung, dass deutsche Staatsbürger besonders häufig vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) erfolgreich Diskriminierungen in anderen Mitgliedstaaten geltend machen.⁵

DIE EUROPÄISCHE UNION ALS SUPRANATIONALE RECHTSGEMEINSCHAFT Supranationalität

Die EU geht in vielen Aspekten weit über die klassische Vorstellung einer internationalen Organisation hinaus. Sie begründet eine neue Form einer supranationalen Organisation.⁶ Nur beispielhaft seien folgende Unterschiede zwischen EU-Recht und Völkerrecht genannt: Für seine unmittelbare Geltung – anders als im Völkerrecht – ist grundsätzlich kein innerstaatlicher Anwendungsbefehl notwendig; eine Verletzung kann nicht mit der Verletzung durch einen anderen Mitgliedstaat gerechtfertigt werden (keine Reziprozität);⁷ EU-Recht genießt grundsätzlichen (Anwendungs-)Vorrang vor nationalem Recht;⁸ Mehrheitsentscheidungen sind verbindlich; die Auslegung des Unionsrechts obliegt qua Vertrag dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), seine Entscheidungen sind für alle nationalen Institutionen einschließlich der Gerichte grundsätzlich bindend; ein nationales Gericht darf nicht die Unanwendbarkeit des EU-Rechts feststellen, solange der Gerichtshof keine Gelegenheit hatte, über die aufgeworfenen unionsrechtlichen Fragen zu entscheiden.⁹

Zusammenfassend kann rechtlich festgestellt werden, dass das EU-Recht das absolute Regelungsmonopol des Nationalstaates durchbricht. Politisch

ist anzufügen, dass es, so Bundesfinanzminister Schäuble, damit politisch-institutionell den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts, insbesondere der Globalisierung, Rechnung trägt.¹⁰

Rechtsgemeinschaft

Die Herrschaft des Rechts ist von besonderer Bedeutung für die EU, da sie lediglich ein Geschöpf des Rechts, d. h. der Verträge, ist. Der Präsident der Kommission unterstreicht in seinen Reden immer wieder den Charakter der EU als Rechtsgemeinschaft und die Bedeutung des Rechts.¹¹

Bereits die Präambel des Vertrags über die Europäische Union (EUV) definiert in ihrem 2. und 12. Erwägungsgrund die EU als „Raum des Rechts“. In der Bestimmung der Werte, auf die sich die Union gründet (Art. 2 EUV), findet sich die Rechtsstaatlichkeit an hervorgehobener Stelle. Gleiches gilt für die Zielbestimmung des Art. 3 EUV, der ausdrücklich festlegt, dass die EU ihren Bürgerinnen und Bürgern einen „Raum des Rechts“ bietet. Hiermit wird die ständige Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) kodifiziert, der die EU als Rechtsgemeinschaft bezeichnet und dabei insbesondere die Bedeutung des Rechtsschutzsystems unterstreicht.¹²

Die genannten Bestimmungen sind nicht bloße Programmsätze. Bei schwerwiegenden Verletzungen der Werte in Art. 2 drohen den Mitgliedstaaten Sanktionen bis zum Verlust des Stimmrechts im Rat (vgl. Art. 7 EUV).

Besondere Bedeutung kommt der Rechtsdurchsetzung zu. Probleme der Durchsetzung stören somit die Funktionsfähigkeit und erschüttern die Glaubwürdigkeit nicht nur der EU, sondern auch der Mitgliedstaaten.¹³ Eine uneinheitliche Anwendung des EU-Rechts widerspräche den Zielen der EU.¹⁴

Die Kommission überwacht die Anwendung des EU-Rechts unter der Kontrolle des EuGH (Art. 17 Abs. 1 EUV). Dies bringt uns zur Rolle der Kommission.

DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION ALS SUPRANATIONALE INSTITUTION UND „HÜTERIN“ DER VERTRÄGE IM RAHMEN DER VORABENTSCHEIDUNGS- UND VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN

Supranationale Institution

Die Kommission wird als „supranationale“ Institution „par excellence“ bezeichnet.¹⁵ Entscheidendes Merkmal hierfür ist ihre Unabhängigkeit. Sie darf

Weisungen weder einholen noch entgegennehmen (Art. 17 Abs. 2 EUV). Die Mitglieder der Kommission müssen somit jederzeit dem allgemeinen Wohl der EU Vorrang nicht nur vor nationalen, sondern auch vor persönlichen Interessen einräumen.¹⁶ Verstöße gegen diese Unabhängigkeitsverpflichtung können zur Amtsenthebung oder Aberkennung der Ruhegehaltsansprüche führen (Art. 245 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV).¹⁷ Diese Verpflichtung gilt auch nach der Tätigkeit als Kommissar fort.¹⁸

Die Kommission ist auch insofern „supranational“, als sie nur dem Unionsinteresse verpflichtet ist. Kraft ihres umfangreichen Vorschlagsrechts für Rechtsakte wird sie als „Motor der Integration“ und wegen ihrer Kontrollfunktion für die Anwendung des Unionsrechts als „Hüterin der Verträge“¹⁹ bezeichnet.

„Hüterin“ der Verträge

Die Rolle der Kommission als „Hüterin der Verträge“ beruht auf Art. 17 Abs. 1 Satz 2 EUV. Diese Vorschrift überträgt ihr die Aufgabe, die Anwendung des Unionsrechts unter der Kontrolle des EuGH zu überwachen. Das EP hat erst kürzlich die Bedeutung der Rolle der Kommission als „Hüterin“ der Verträge betont, die sich insoweit konkretisiert, dass sie die korrekte und zeitnahe Anwendung des Rechts der EU durch die Mitgliedstaaten gewährleistet.²⁰

Wie oben bereits ausgeführt, wird die Einheitlichkeit der Durchsetzung des EU-Rechts formal im Wesentlichen durch die Vorabentscheidungsverfahren und die Vertragsverletzungsverfahren gewährleistet.²¹ In beiden Verfahren spielt die Kommission eine überaus wichtige Rolle.

Rolle im Vorabentscheidungsverfahren

Das Vorabentscheidungsverfahren ist in Art. 267 AEUV geregelt. Seine Bedeutung beruht insbesondere darauf, dass jedes nationale Gericht in den 27 Mitgliedstaaten das EU-Recht anzuwenden hat.²² Somit müssen Zweifel bei dessen Auslegung durch den EuGH geklärt werden; denn er ist gemäß Art. 19 EUV für die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge zuständig.

Stellt sich einem nationalen Gericht eine entscheidungserhebliche Frage der Auslegung der Verträge, so kann es dem EuGH eine Frage der Auslegung stellen. Handelt es sich um ein letztinstanzliches Gericht, so ist es sogar verpflichtet vorzulegen. Bei Zweifeln an der Gültigkeit des ab-

geleiteten EU-Rechts sind auch nicht-letztinstanzliche nationale Gerichte zur Vorlage an den EuGH verpflichtet. Anderenfalls wäre die einheitliche Auslegung des EU-Rechts nicht gesichert. Darüber hinaus hat kein nationales Gericht die Kompetenz, EU-Rechtsakte von sich aus nicht anzuwenden.

Die Kommission tritt in allen Vorabentscheidungsverfahren nicht als Partei, sondern als „amicus curiae“ auf. Konkret bedeutet dies, dass sie zu jedem eingegangenen Verfahren eine Stellungnahme abgibt, in der sie sich mit den gestellten Fragen des nationalen Gerichts auseinandersetzt und dem EuGH Antworten auf die vom nationalen Gericht gestellten Fragen vorschlägt.

Die „supranationale“ Rolle der Kommission zeigt sich im Vorabentscheidungsverfahren auch darin, dass sie in der mündlichen Verhandlung stets als letzte das Wort ergreift. Somit kann sie als Vertreterin des Unionsinteresses in Kenntnis aller vorherigen Stellungnahmen ihre Position erläutern.

Zum besseren Verständnis, inwieweit die Vorabentscheidungsverfahren zur einheitlichen Anwendung des Unionsrechts beitragen, erscheint es nützlich, einige praktische Aspekte des Verfahrens zu erwähnen: Der Gerichtshof versendet jedes Vorabentscheidungsersuchen an alle EU-Institutionen und alle Mitgliedstaaten (vgl. Art. 23 der Satzung des Gerichtshofes); es wird hierfür in alle Amtssprachen übersetzt (Art. 29 § 2 und 104 § 1 der Verfahrensordnung des EuGH). Hiermit werden insbesondere die Mitgliedstaaten in die Lage versetzt, dem Gerichtshof ihre Rechtsauffassung zur gestellten Frage mitzuteilen. Sie können dadurch zum Beispiel auf ein ähnliches Problem in ihrem jeweiligen nationalen Recht aufmerksam machen. In der Praxis gibt in aller Regel zumindest der Mitgliedstaat des Ausgangsrechtsstreits eine Stellungnahme ab. Die schriftlichen Stellungnahmen aller Mitgliedstaaten und Institutionen werden nach Abschluss des schriftlichen Verfahrens an alle Institutionen und Mitgliedstaaten versandt. Die Kenntnisnahme der Stellungnahmen aller Beteiligten am Vorabentscheidungsverfahren gibt ihnen die Möglichkeit, gegebenenfalls an der mündlichen Verhandlung teilzunehmen, um dem Gerichtshof ihre Rechtsauffassung zumindest mündlich vorzutragen. Die Teilnahme an der mündlichen Verhandlung ist unabhängig davon, ob ein Mitgliedstaat zuvor eine schriftliche Stellungnahme abgegeben hat oder nicht.

Die qualitative Bedeutung des Vorabentscheidungsverfahrens wird deutlich, wenn man sich

vergegenwärtigt, dass viele der wegweisenden Entscheidungen des Gerichtshofs, bspw. zur unmittelbaren Geltung des EU-Rechts, zum Vorrang des EU-Rechts, zur unmittelbaren Geltung von Richtlinien, zum Schadensersatzanspruch bei Nichtumsetzung von Richtlinien etc. auf Vorlagefragen beruhen.

Hat der EuGH in einem Vorabentscheidungsverfahren nationale Rechtsvorschriften oder deren Auslegung für mit dem EU-Recht unvereinbar erklärt, ergeben sich aus einem Urteil weitreichende Verpflichtungen für nationale Verwaltungen und Gerichte.²³ Die Mitgliedstaaten sind nach dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV) verpflichtet, die rechtswidrigen Folgen des Verstoßes gegen das EU-Recht zu beheben. Die Behörden des betreffenden Mitgliedstaats müssen die Maßnahmen ergreifen, die geeignet sind, die Beachtung des EU-Rechts in ihrem Hoheitsgebiet zu sichern. Ihnen verbleibt die Wahl der zu ergreifenden Maßnahmen. Sie müssen jedoch dafür sorgen, dass das nationale Recht so schnell wie möglich mit dem EU-Recht in Einklang gebracht und den Rechten, die dem Bürger daraus erwachsen, volle Wirksamkeit verschafft wird.

In Fällen EU-rechtswidriger Diskriminierungen müssen die Vergünstigungen für die Mitglieder der begünstigten Gruppe so lange auf die Mitglieder der benachteiligten Gruppe erstreckt werden, bis die Gleichbehandlung hergestellt ist. Das nationale Gericht ist gehalten, eine diskriminierende nationale Bestimmung außer Anwendung zu lassen, schon bevor der Gesetzgeber die betreffende Bestimmung geändert oder aufgehoben hat. Zudem ist ein Mitgliedstaat verpflichtet, die Schäden zu ersetzen, die dem Einzelnen durch den Verstoß gegen das EU-Recht entstanden sind.

In quantitativer Hinsicht gingen beim EuGH im Jahre 2010 385 Ersuchen um Vorabentscheidung ein, die höchste je erreichte Zahl.²⁴ Die deutschen und österreichischen Gerichte sind besonders vorlagefreudig (siehe Anhang).

Rolle im Vertragsverletzungsverfahren²⁵

Art. 258 AEUV und 260 Abs. 3 AEUV enthalten die Bestimmungen über das Vertragsverletzungsverfahren. Art. 260 Abs. 3 AEUV ist durch den Lissabonner Vertrag eingeführt worden und wird nachfolgend gesondert besprochen.

Im Vertragsverletzungsverfahren ist die „supranationale“ Rolle der Kommission noch deutlicher als im Vorabentscheidungsverfahren. Sie wird nicht lediglich reaktiv tätig, sondern entscheidet selbst

über die Einleitung des Verfahrens und ist an allen Verfahrensabschnitten bis zur endgültigen Durchsetzung des Urteils beteiligt. Im Folgenden wird der Verfahrensablauf kurz skizziert.

Grundsätzlich kann die Kommission auf zwei Arten von einer möglichen Vertragsverletzung erfahren: von Amts wegen oder aufgrund einer Beschwerde. Statistisch gesehen überwiegt die Einleitung eines Verfahrens aufgrund einer Beschwerde (rund 55 %). Von Amts wegen erlangt die Kommission beispielsweise durch parlamentarische Anfragen, durch eigene Ermittlung oder durch Vorabentscheidungsverfahren Kenntnis von möglichen Verletzungen. Beschwerden können direkt von Bürgern oder Unternehmen eingereicht werden, die in dann in den weiteren Verfahrensablauf eingebunden werden.²⁶ Die Kommission hat sich als Zielvorgabe gesetzt, innerhalb von 12 Monaten entweder das förmliche Verfahren zu eröffnen oder eine Einstellung des Verfahrens zu erreichen.

Allerdings ist die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens lediglich die ultima ratio, die der Kommission zur Verfügung steht, um die Durchsetzung des EU-Rechts zu gewährleisten. Vor der Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens kann der Bürger zum Beispiel von dem SOLVIT-Konfliktlösungsmechanismus Gebrauch machen.²⁷

Die Kommission hat im Jahre 2008 zur schnelleren und effizienteren Beseitigung von Verstößen gegen EU-Recht das sogenannte EU-Pilotverfahren eingeführt.²⁸ Es soll die Mitgliedstaaten frühzeitig in das Verfahren einbinden, um faktische oder rechtliche Fragen schnell zu klären und dadurch Probleme zügiger zu lösen. Im EU-Pilotverfahren wird der betroffene Mitgliedstaat ersucht, innerhalb von 10 Wochen auf die Einwände betreffs der EU-Rechtmäßigkeit einzugehen. Dadurch sollen Probleme der Vereinbarkeit mit EU-Recht effizienter und unbürokratischer erledigt werden, ohne dass umgehend ein förmliches Vertragsverletzungsverfahren im Sinne des Art. 258 AEUV eröffnet wird. Auch in diesem Verfahren wird der Beschwerdeführer regelmäßig über den Fortgang informiert.

Die Kommission bearbeitete 2009 rund 2900 angebliche Vertragsverletzungen. Etwas mehr als die Hälfte der Verfahren beruhten auf einer Beschwerde. Diese Zahlen unterstreichen die Bedeutung dieser Verfahren für die wirksame Durchsetzung des EU-Rechts.

Die Entscheidung, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, liegt allein im Ermessen der Kommission und kann nicht gerichtlich erzwungen werden.²⁹

Vertraglich vorgesehen und unbedingte Zulässigkeitsvoraussetzung für eine Klage der Kommission ist die Beachtung eines zweiteiligen Vorverfahrens: Zunächst wird dem Mitgliedstaat vor Klageerhebung ein Aufforderungsschreiben zugestellt, in dem die Kommission erläutert, worin ihres Erachtens eine Verletzung des EU-Rechts liegt. Der Mitgliedstaat hat in der Regel zwei Monate Zeit, um seine Auffassung darzustellen. Bei besonderer Eilbedürftigkeit kann diese Frist verkürzt, bei in Fällen von hoher Komplexität verlängert werden. Falls es auf dieser Stufe nicht zu einer Einigung kommt, versendet die Kommission eine begründete Stellungnahme, in der sie ihre Auffassung unter Berücksichtigung der Äußerung des Mitgliedstaates nochmals darlegt. Für die Reaktion des Mitgliedstaates gilt das Gleiche wie hinsichtlich des Aufforderungsschreibens.

Zweck des Vorverfahrens ist es, den Rechtsstreit einzugrenzen. Es soll dem Mitgliedstaat die Möglichkeit geben, sich gegen die Vorwürfe der Kommission zu verteidigen und gegebenenfalls sein nationales Recht entsprechen zu ändern. Der betroffene Mitgliedstaat hat somit vor Erhebung der Klage beim EuGH zweimal die Gelegenheit, sowohl seinen unionsrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen als auch seine Verteidigungsmittel gegenüber den Rügen der Kommission wirkungsvoll geltend zu machen.

Überdies legt das Vorverfahren den Streitgegenstand *ratione materiae* und *ratione temporis* fest. Dies hat zweierlei Auswirkungen: Zum einen muss die Klage inhaltlich auf die gleichen Gründe und das gleiche Vorbringen gestützt sein wie die begründete Stellungnahme;³⁰ zum anderen ist die Rechtslage mit Ablauf der in der begründeten Stellungnahme gesetzten Frist quasi „eingefroren“. Konkret bedeutet dies Folgendes: Falls der betroffene Mitgliedstaat erst nach Ablauf dieser Frist, aber vor Klageerhebung oder im Extremfall vor Urteilsverkündung den Verstoß abstellt, kann er dennoch wegen Vertragsverletzung verurteilt werden. In der Praxis nimmt die Kommission in solchen Fällen jedoch häufig die Klage zurück. Im Jahre 2009 wurden mehr als $\frac{3}{4}$ der eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahren bereits vor Absendung der begründeten Stellungnahme abgeschlossen.³¹

Die „Supranationalität“ der Kommission kommt auch darin zum Ausdruck, dass sie keine besondere Klagebefugnis geltend machen muss; denn sie verteidigt nicht ihre eigenen Rechte, sondern allein

das Unionsinteresse an der Beachtung des Rechts. Aus dieser Rolle der Hüterin des EU-Rechts folgt gleichermaßen, dass allein die Kommission darüber entscheidet, ob es angebracht ist, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten.³²

Auch hinsichtlich des Zeitpunktes, wann die Kommission Klage erhebt, genießt sie ein weites Ermessen. Eine überlange Dauer des Verfahrens ist nur ausnahmsweise und unter zwei relativ engen Gründen ein Verfahrenshindernis. Zunächst, wenn sie die Verteidigungsrechte des Mitgliedstaates beeinträchtigt. Der betroffene Mitgliedstaat trägt hierfür die Beweislast.³³ Eine weitere Ausnahme ergibt sich aus dem Gedanken der Rechtssicherheit. In Fragen haushaltsrechtlicher Art, wie bspw. über die Abfuhr von Eigenmitteln aus der Mehrwertsteuer oder dem Gemeinsamen Zolltarif, kann die Kommission nur eine „Nachzahlung“ für vier Jahre verlangen.³⁴

Die Kommission trägt die Behauptungs- und die Beweislast für das Vorliegen einer Vertragsverletzung.³⁵

Trotz der umfassenden Möglichkeiten der Mitgliedstaaten, ihr Recht rechtzeitig vor Erlass eines Urteils des Gerichtshofes anzupassen, kam es immer wieder vor, dass Urteile nicht beachtet wurden.³⁶ Daraufhin haben die Mitgliedstaaten als Herren der Verträge im Vertrag von Maastricht die Möglichkeit eingeführt, einen Mitgliedstaat in einem zweiten Vertragsverletzungsverfahren zu einer Geldbuße oder zu einem Zwangsgeld zu verurteilen, Art. 228 EGV, nunmehr Art. 260 AEUV. Das Verfahren ist grundsätzlich dem ersten Verfahren angeglichen. Es unterscheidet sich nur dadurch, dass die Kommission einen Vorschlag zur Höhe des Zwangsgeldes bzw. der Geldbuße macht. Diese Vorschläge der Kommission binden jedoch den Gerichtshof nicht und stellen nur einen nützlichen Bezugspunkt dar. Bei der Ausübung seines Ermessens hat der Gerichtshof das Zwangsgeld so festzusetzen, dass es den Umständen angepasst ist und in einem angemessenen Verhältnis zur festgestellten Vertragsverletzung und zur Zahlungsfähigkeit des betreffenden Mitgliedstaats steht.³⁷

Beide Sanktionen dienen dem Zweck, einen säumigen Mitgliedstaat zu veranlassen, ein Vertragsverletzungsurteil zu beachten und sollen somit letztendlich die wirksame Anwendung des EU-Rechts gewährleisten. Sie nehmen jedoch unterschiedliche Aspekte der Vertragsverletzung ins Visier. Das Zwangsgeld, d. h. ein gewisser Geldbetrag pro Tag ab der Urteilsverkündung bis zur endgültigen Be-

achtung, ist gewissermaßen eine Geldstrafe pro Tag für den Verstoß. Es soll die schnelle, zukünftige Beachtung sicherstellen. Das Zwangsgeld verliert damit seinen Sinn, wenn der Mitgliedstaat – auch während des Verfahrens – die erforderlichen Maßnahmen zur Beachtung des Urteils trifft.

Die Geldbuße hingegen zielt darauf ab, den betreffenden Mitgliedstaat für die vergangene Nichtbeachtung des EU-Rechts zu sanktionieren. Sie kann ihr Ziel, das auch in einer gewissen Abschreckungswirkung zu sehen ist, auch dann noch erreichen, wenn der Mitgliedstaat – auch während des Verfahrens – die erforderlichen Maßnahmen trifft. In Anbetracht dieser unterschiedlichen Zielsetzung der beiden Sanktionen hat der Gerichtshof entschieden, dass beide kumulativ zulässig sind.

Die Kommission hat in zwei Mitteilungen von 2005 und 2010 näher erläutert, wie sie die beiden Sanktionen berechnet.³⁸ Deren Höhe richtet sich nach der Wirtschaftskraft des Mitgliedstaates, der Schwere und der Dauer des Verstoßes. Zum Beispiel beträgt der Mindestpauschalbetrag für Deutschland 11,323 Millionen Euro.

Der EuGH war vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags in keinem Fall an die Höhe des von der Kommission beantragten Zwangsgeldes gebunden. In zwölf Verfahren kam es zu elf Verurteilungen, neun Mal hat der EuGH zum Teil sehr erhebliche Sanktionen verhängt. Hierzu findet sich eine Übersicht im Anhang 1.

Die Höhe der verhängten Sanktionen macht deutlich, dass es dem EuGH auf eine echte Abschreckungswirkung ankommt.

ÄNDERUNGEN IN VORABENTSCHEIDUNGS- UND VERTRAGSVERLETZUNGSVERFAHREN DURCH DEN LISSABONNER VERTRAG

Vorabentscheidungsverfahren

Der Lissabonner Vertrag hat den sogenannten „Dritten Pfeiler“ (Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts) weitgehend in den „supranationalen“ Pfeiler der EU integriert.³⁹ Dies bedeutet, dass nationale Gerichte nunmehr auch in diesem Bereich Vorlagefragen stellen können, der vor dem Inkrafttreten des Lissabonner Vertrags weitgehend der intergouvernementalen Zusammenarbeit unterlag. Die Erfahrung im Jahre 2010 zeigt, dass sich die Anzahl der Vorlagefragen verdoppelt hat.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht kann der EuGH in diesem Bereich im Wege eines Eilverfahrens entscheiden, wenn die Vorlagefrage eine inhaftierte Person betrifft (Art. 267 Abs. 4 AEUV).

Änderungen im „zweiten“ Verletzungsverfahren durch den Lissabonner Vertrag

Die Änderungen durch den Lissabonner Vertrag betreffen im Wesentlichen zwei Aspekte: Zum einen wird das Vertragsverletzungsverfahren nach einer Übergangsperiode von 5 Jahren (vgl. Art. 10 Abs. 2 des Protokolls über Übergangsbestimmungen), auch auf Maßnahmen im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (ehemals Dritter Pfeiler) angewandt. Der vorliegende Beitrag konzentriert sich auf die weitreichenden Änderungen des Verfahrens.

Hier sind insbesondere zwei zu nennen: Zum einen wird im ersten Vertragsverletzungsverfahren bei Nichtmitteilung der staatlichen Maßnahmen zur Umsetzung einer Richtlinie auf die begründete Stellungnahme verzichtet. Die Kommission kann also bereits im ersten Vertragsverletzungsverfahren ein Zwangsgeld beziehungsweise eine Geldbuße beantragen. Die andere wesentliche Neuerung besteht darin, dass beim zweiten Verletzungsverfahren die begründete Stellungnahme wegfällt, wodurch das Verfahren um 4 bis 6 Monate verkürzt wird.

Die tatsächlichen Auswirkungen auf das Verfahren werden sich erst in der Praxis zeigen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass die bisherige Rechtsprechung, wonach die begründete Stellungnahme den Streitgegenstand in zeitlicher und inhaltlicher Hinsicht festlegt, nunmehr auf bereits die erste und einzige Gelegenheit zur Stellungnahme angewendet werden wird.

Die wichtigere Änderung enthält der neue Art. 260 Abs. 3 AEUV. Er betrifft die Einleitung eines Vertragsverletzungsverfahrens wegen Nichtmitteilung der Umsetzungsmaßnahmen für Richtlinien oder – schlagwortartig formuliert – das „ob“ der Umsetzung. Die Kommission wird nunmehr in die Lage versetzt, bereits im ersten Verfahren wegen Nichtmitteilung von Umsetzungsmaßnahmen ein Zwangsgeld oder eine Geldbuße zu beantragen. Anders als im Falle des Art. 260 Abs. 2 AEUV kann der EuGH hier keinen höheren Betrag verhängen als den von der Kommission beantragten.

Diese neue Möglichkeit dient ebenfalls der besseren und schnelleren Durchsetzung des EU-Rechts. Sie stärkt die Rolle der Kommission als Hüterin der Verträge; denn sie muss bereits frühzeitig Erwägungen zur Höhe der geeigneten Sanktion anstellen. Gleichzeitig trägt sie auch eine höhere Verantwortung für die korrekte Festsetzung der Höhe der Sanktion, denn der EuGH darf nicht mehr über den Antrag der Kommission hinausgehen. Die Kommissi-

sion muss demnach die Höhe der Sanktion sehr sorgfältig festlegen, damit sie ihr Ziel erreicht, die zeitnahe und umfassende Beachtung des EU-Rechts sicherzustellen.

Im Bewusstsein dieser Verantwortung und zur Stärkung der Transparenz sowie der Rechtssicherheit hat die Kommission eine Mitteilung angenommen, in der sie erläutert, wie sie die neuen Bestimmungen anwenden wird.⁴⁰

Zunächst stellt sie klar, dass die Sanktion den Zweck verfolgt, die fristgerechte Umsetzung des Unionsrechts zu gewährleisten und eine Wiederholung der Verstöße zu verhindern. Demnach werden die Sanktionen nach Schwere und Dauer des Verstoßes und der notwendigen Abschreckungswirkung festgelegt.

Die Mitteilung erläutert ferner, dass die Kommission das neue Instrument sowohl im Falle einer gänzlich ausgebliebenen Mitteilung als auch im Falle einer unvollständigen Mitteilung anwenden wird. Unvollständige Mitteilungen sind insbesondere in Fällen denkbar, in denen Richtlinien nicht im gesamten Gebiet eines Mitgliedstaates angewendet werden oder die Mitteilung der Umsetzungsmaßnahmen sich auf Teile der Richtlinie beschränkt.

Ist das „wie“ der Umsetzung zwischen der Kommission und dem Mitgliedstaat umstritten, so wird die Kommission dies im Wege eines „normalen“ Verfahrens nach Art. 258 AEUV klären und nicht von den neuen Kompetenzen nach Art. 260 Abs. 3 AEUV Gebrauch machen (Rz. 19).

Die Kommission kündigt überdies an, sie werde generell nur ein Zwangsgeld und keinen Pauschalbetrag beantragen. Sie behält sich jedoch das Recht vor, in geeigneten Fällen beide Sanktionen miteinander zu kombinieren (Rz. 21).

Ratione temporis erklärt sie, von den neuen Kompetenzen des Art. 260 Abs. 3 AEUV erst ab dem Zeitpunkt der Veröffentlichung der Mitteilung im Amtsblatt, also dem 15. Januar 2011, Gebrauch zu machen. Bei bereits anhängigen Verfahren, die zwar schon über das Stadium der begründeten Stellungnahme hinausgegangen sind, bei denen jedoch noch nicht Klage erhoben wurde, versendet die Kommission aus Gründen der Rechtssicherheit zunächst eine ergänzende begründete Stellungnahme. Dadurch hat der Mitgliedstaat nochmals die Gelegenheit, einen EU-rechtskonformen Zustand herzustellen, bevor eine Sanktion beantragt wird. Bei der Berechnung der Sanktion und der Dauer des Verstoßes wird die Kommission den Zeitraum vor dem 1. Dezember 2009 nicht berücksichtigen (Rz. 31).

FAZIT

Die Änderungen, die der Lissabonner Vertrag im Bereich der Rechtsdurchsetzung vorsieht, verstärken den supranationalen Charakter der EU und die Rolle der Kommission als supranationale Institution.

Die Beachtung des Rechts und dessen Durchsetzung sind von überragender Bedeutung für die Glaubwürdigkeit der EU und ihrer Institutionen. Das Wesen der EU als Rechtsgemeinschaft macht die Beachtung und Durchsetzung des Rechts gewissermaßen zu ihrer „raison d'être“.

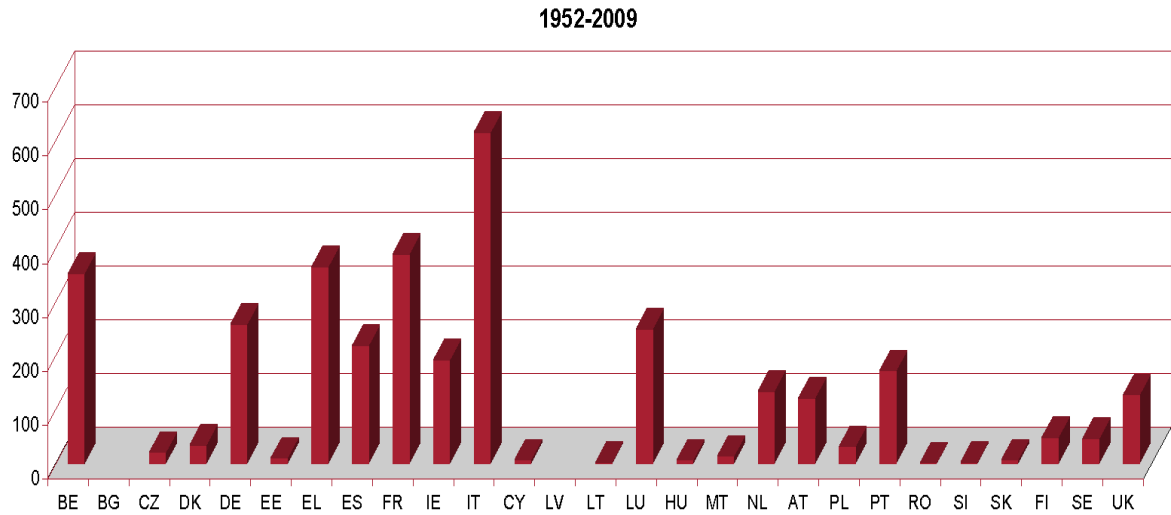
Die Kommission als Hüterin der Verträge trägt in diesem Rahmen eine besondere Verantwortung, nicht nur gegenüber 500 Millionen EU-Bürgern und den in der EU ansässigen Unternehmen, sondern auch gegenüber den Mitgliedstaaten und nicht zuletzt auch dem EP als (Mit-)Gesetzgeber. Aus den öffentlichen Stellungnahmen des Präsidenten der Kommission ergibt sich, dass sie sich dieser Verantwortung bewusst ist und den Schutz der Rechte der Bürger und Bürgerinnen ernst nimmt.⁴¹

Anhang 1: Übersicht über Urteile nach Art. 258 / 260 AEUV (ehemals Art. 228 EGV)

| Rechtssache | Parteien | Gegenstand | Wesentlicher Inhalt der EuGH-Urteile |
|-------------|---------------------------|--|---|
| C-387/97 | Kommission / Griechenland | Abfälle | 20.000 Euro pro Tag |
| C-287/01 | Kommission / Spanien | Qualität der Badegewässer | 624.150 Euro pro Prozent der betroffenen Badegewässer |
| C-304/02 | Kommission / Frankreich | Fangverbot für kleine Fische | 57.761.250 Euro pro 6 Monate der Nichtdurchführung und 20.000.000 Euro Pauschalbetrag |
| C-177/04 | Kommission / Frankreich | Umsetzung der Richtlinie über Produkthaftung | 31.650 Euro pro Tag der Nichtdurchführung |
| C-119/04 | Kommission / Italien | Fremdsprachenlektoren | Verurteilung wegen Nichtdurchführung, aber kein Zwangsgeld |
| C-503/04 | Kommission / Deutschland | Müllentsorgung Braunschweig | Verurteilung wegen Nichtdurchführung, aber kein Zwangsgeld |
| C-70/06 | Kommission / Portugal | öffentliches Auftragswesen | 19.392 Euro pro Tag der Nichtdurchführung |
| C-121/07 | Kommission / Frankreich | Verbreitung genmanipulierter Organismen | 10.000.000 Euro Pauschalbetrag |
| C-369/07 | Kommission / Griechenland | Beihilfen für Olympic Airways | 16.000 Euro pro Tag der Nichtdurchführung und 2.000.000 Euro Pauschalbetrag |
| C-457/07 | Kommission / Portugal | freier Warenverkehr für Bauprodukte | Abweisung |
| C-568/07 | Kommission / Griechenland | Optikergeschäfte | 1.000.000 Euro Pauschalbetrag |
| C-109/08 | Kommission / Griechenland | Glücksspielautomaten | 31.536 Euro pro Tag der Nichtdurchführung und 3.000.000 Euro Pauschalbetrag |

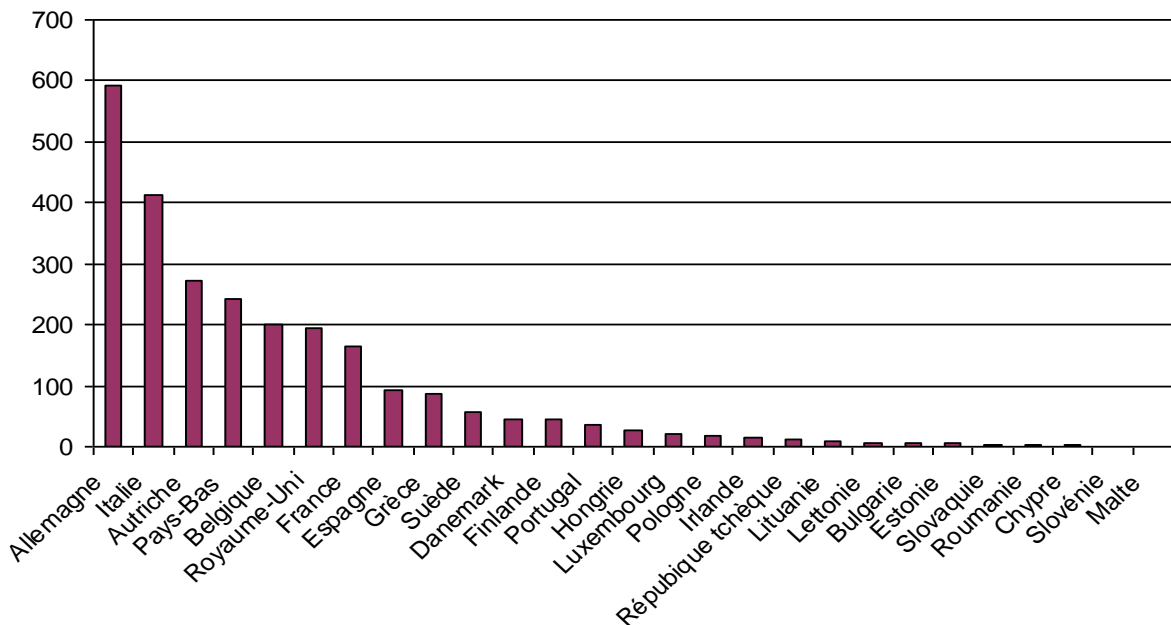
Anhang 2: Statistiken aus dem Jahresbericht des EuGH⁴²

Gesamtentwicklung der Rechtsprechungstätigkeit (1952-2009)⁴³ –
Neu eingegangene Vertragsverletzungsklagen

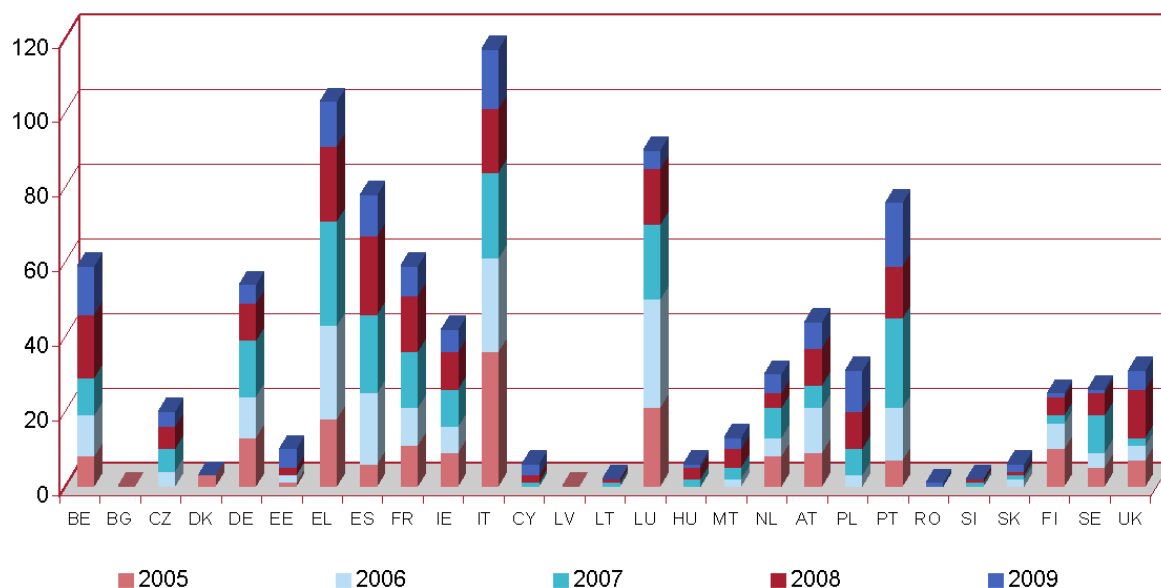


| | BE | BG | CZ | DK | DE | EE | EL | ES | FR | IE | IT | CY | LV | LT | LU | HU | MT | NL | AT | PL | PT | RO | SI | SK | FI | SE | UK | Summe |
|-----------|-----|----|----|----|-----|----|-----|-----|-----|-----|-----|----|----|----|-----|----|----|-----|-----|----|-----|----|----|----|----|----|-----|-------|
| 2009 | 13 | 4 | | 5 | 5 | 12 | 11 | 8 | 6 | 16 | 3 | | | | 5 | 1 | 3 | 5 | 7 | 11 | 17 | 1 | | 2 | 1 | 1 | 5 | 142 |
| 1952-2009 | 353 | | 20 | 34 | 258 | 10 | 365 | 219 | 389 | 192 | 615 | 6 | | 2 | 250 | 6 | 13 | 134 | 121 | 31 | 172 | 1 | 2 | 6 | 48 | 46 | 127 | 3 420 |

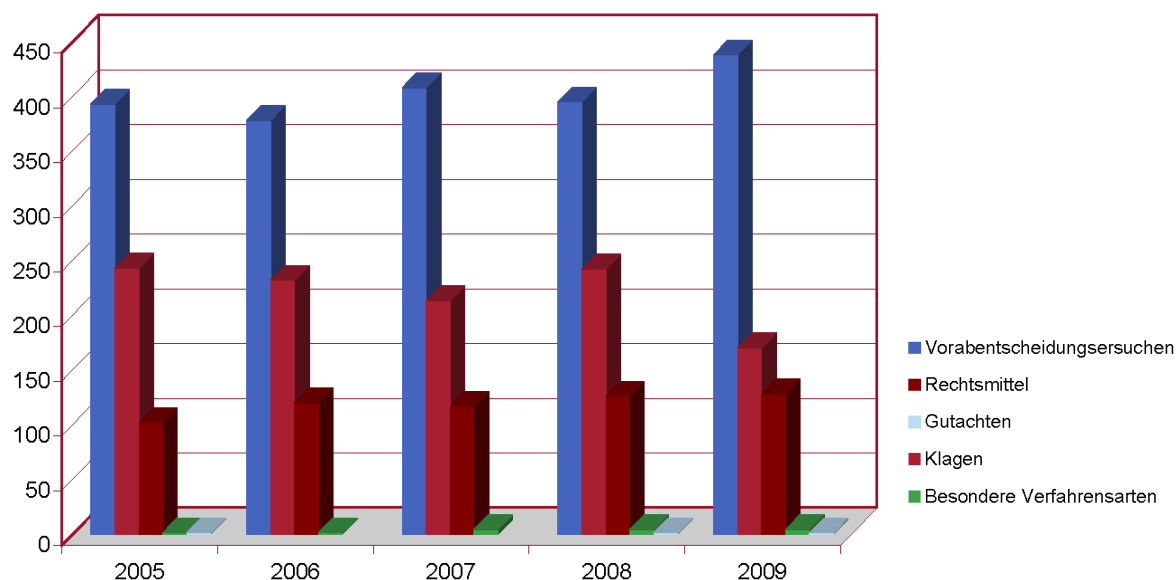
Vorabentscheidungsverfahren nach Mitgliedstaaten (1999-2009)



Neu eingegangene Rechtssachen – Vertragsverletzungsverfahren (2005-2009)



Am 31. Dezember 2009 anhängige Rechtssachen – Verfahrensart (2005-2009)



| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|----------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Vorabentscheidungsersuchen | 393 | 378 | 408 | 395 | 438 |
| Klagen | 243 | 232 | 213 | 242 | 170 |
| Rechtsmittel | 102 | 120 | 117 | 126 | 128 |
| Besondere Verfahrensarten | 1 | 1 | 4 | 4 | 4 |
| Gutachten | 1 | | | 1 | 1 |
| Summe | 740 | 731 | 742 | 768 | 741 |

ANMERKUNGEN

- * Der Beitrag gibt ausschließlich die persönlichen Auffassungen des Verfassers wieder.
- 1 Kommission, Mitteilung vom 5.9.2007: Ein Europa der Ergebnisse – Anwendung des Gemeinschaftsrechts, KOM (2007) 502, S. 2.
- 2 Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Kommission vom 20.10.2010, ABL L 304 vom 20.11.2010, S. 47.
- 3 <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/080/1608086.pdf>.
- 4 Zu den Exporten: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Publikationen/Querschnittsveroeffentlichungen/WirtschaftStatistik/Monatsausgaben/KurznachrichtenDezember2010,property=file.pdf>; zu den Bundesbürgern, die im EU-Ausland leben: <http://www.eds-destatis.de/de/downloads/sif/KS-SF-11-001-EN-N.pdf>; Eurostats, statistics in focus, 94/2009: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-09-094/EN/KS-SF-09-094-EN.PDF, S. 4.
- 5 Vgl. bspw. EuGH, Urteil vom 11.9.2009 in der Rs. C-11/07, Eckelkamp: Diskriminierung durch den belgischen Staat wegen beschränkter steuerlicher Abzugsfähigkeit von Grundstücksschulden, wenn der Erblasser nicht in Belgien wohnte; Urteil vom 18.3.2010 in der Rs. C-440/08, Gielen: Diskriminierung durch den niederländischen Staat bei Steuervergünstigungen für Gebietsfremde; Urteil vom 10.2.2011 in der Rs. C-25/10, Missionswerk Henkelbach, Werner: Diskriminierung durch den belgischen Staat wegen Ausschluss gebietsfremder gemeinnütziger Organisationen vom ermäßigten Erbschaftssteuersatz; alle in diesem Beitrag zitierten Urteile, Beschlüsse und Gutachten des EuGH können im Internet abgerufen werden, <http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=de>.
- 6 Ausführlich hierzu jüngst EuGH, Gutachten 01/09 vom 8.3.2011, Rz. 65 m. w. N.; aus der Literatur statt aller Oeter, Stefan: Föderalismus und Demokratie, in: Europäisches Verfassungsrecht, von Armin von Bogdandy und Jürgen Bast, Heidelberg, 2. Aufl., 2009, S. 73-120, 83 ff.
- 7 Lenaerts, Koen: The Rule of law and the coherence of the judicial system of the European Union, in: Common Market Law Review (CMLR) 44/2007, S. 1625-1659, 1639.
- 8 So auch das BVerfG, 2 BvR 2661/06, Beschluss vom 6.7.2010, (53), „Honeywell“, http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106.html, hierzu Sauer, Heiko: Europas Richter Hand in Hand?, in: EuZW 2011, S. 94-97; aus der Literatur statt aller Niedobitek, Matthias: Der Vorrang des Unionsrechts, in: Continuing The European Constitutional Debate, hrsg. von Matthias Niedobitek und Jirí Zemánek, Berlin 2008, S. 63-104 m. w. N.
- 9 BVerfG „Honeywell“ (60).
- 10 http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_54/DE/Presse/Reden-und-Interviews/26012011-Humboldt.html?_nnn=true.
- 11 Barroso, José Manuel: Rede vom 9.2.2011: „Ein Jahr nach dem Vertrag von Lissabon: ein erfolgreicher Stress-test“ anlässlich der Konferenz: „Implementing the Lisbon Treaty“, Brüssel, http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/

- [speeches_de.htm](http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/speeches_de.htm); Ders.: Jean-Monnet-Vorlesung am Europäischen Hochschulinstitut Florenz vom 31.3.2006 (unter Hinweis auf Walter Hallstein): „Uniting in Peace; the role of law in the European Union“, [Sich friedlich vereinigen: die Rolle des Rechts in der Europäischen Union], http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/speeches_de.htm; Ders.: Rede vom 4.12.2008 anlässlich der Eröffnung des neuen Gerichtsgebäudes des EuGH, http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/speeches_de.htm; aus der Literatur, statt aller von Bogdandy, Armin: Grundprinzipien, in: Europäisches Verfassungsrecht, von Armin von Bogdandy und Jürgen Bast, Heidelberg, 2. Aufl., 2009 S. 13-71, 40.
- 12 Bspw. Urteil vom 3.9.2008 Rs. C-402/05 P und C-415/05 P. Kadi und andere gegen Rat und Kommission, Rz. 281.
- 13 So schon Magiera, Siegfried: Die Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts im europäischen Integrationsprozess, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) 51/1998, S. 173-183, 174.
- 14 Vgl. statt vieler Lenaerts, Koen: CMLR 2007, S. 1652; die Bedeutung der einheitlichen Anwendung wird auch vom Bundesverfassungsgericht unterstrichen, vgl. bspw. BVerfG, „Honeywell“, 2 BvR 2661/06 vom 6.7.2010, (53), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rs20100706_2bvr266106.html.
- 15 So schon Jean Monnet in seiner Rede zur ersten Sitzung des Gerichtshofes der EGKS am 10.12.1952, http://www.ena.lu/ansprache_jean_monnet_luxemburg_10_dezember_1952-032600062.html; vgl. auch das sogenannte Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, (271), http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html; aus der Literatur statt vieler auch Rosas, Allan / Young, Lorna: EU Constitutional Law: An Introduction, Oxford 2010, S. 83.
- 16 EuGH Urteil vom 22.10.1987 in der Rs. C-432/04, Kommission / E. Cresson, Rz. 71.
- 17 Ausführlich hierzu Martenczuk, Bernd: Kommentierung von Art. 17 EUV, in: Das Recht der Europäischen Union, von Eberhard Grabitz und Meinhard Hilf, 41. Erg.lfg. Juli 2010, Rz. 73 ff.
- 18 Vgl. statt aller Breier, Siegfried: Kommentierung zu Art. 245, Rz. 5, in: EU-Verträge, Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon, von Carl Otto Lenz und Klaus-Dieter Borhardt, Köln, 5. Aufl., 2010; zur Praxis bspw. den Beitrag „Eingeschränkter Zugang“, FAZ vom 3.2.2011, S. 18 über Günter Verheugens Tätigkeit nach seinem Ausscheiden aus der Kommission; vgl. auch betreffs Martin Bangemann, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,32340,00.html>.
- 19 St. Rspr., bspw. EuGH, Urteil vom 15.10.2009 in der Rs. C-275/08, Kommission / Deutschland, Rz. 27; aus der Literatur statt aller Martenczuk, in: Grabitz / Hilf, Rz. 10 und 15.
- 20 Europäisches Parlament: EntschlieÙung zum 26. Bericht zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0437&language=DE&ring=A7-2010-0291>, Rz. 14.
- 21 Niedobitek: Der Vorrang des Unionsrechts, S. 93 m. w. N.
- 22 Zum Ganzen jüngst EuGH Gutachten 01/09, Rz. 69 und 83 ff m. w. N.

- ²³ Hierzu und zum Folgenden EuGH, Gutachten 01/09, insbesondere Rz. 68 und 86 sowie Urteil vom 21.6.2007 in den Rs. C-231 bis C-233/06, Jonkman und andere, Rz. 37-40.
- ²⁴ Zahlen für 2010 aus EuGH, Rechtsprechungsstatistiken 2010, Pressemitteilung 13/11 vom 2.3.2011, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2011-03/cp110013de.pdf>; frühere: Jahresbericht des EuGH 2009, http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_de.pdf.
- ²⁵ Ausführlich zum Verfahren Prete, Luca / Smulders, Ben: The coming of age of infringement proceedings, in: CMLR 47/2010, S. 9-61.
- ²⁶ Näheres unter http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_de.htm.
- ²⁷ SOLVIT, ein online-Netzwerk der Europäischen Kommission, soll durch Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten Probleme lösen, die durch die fehlerhafte Anwendung von Binnenmarktvorschriften durch Behörden entstehen. In jedem Mitgliedstaat der EU sowie in Island, Liechtenstein und Norwegen gibt es SOLVIT-Stellen, die Beschwerden von Bürgern und Unternehmen bearbeiten. Ihre Aufgabe besteht darin, innerhalb von 10 Wochen praktische Lösungen für praktische Probleme zu finden. Die Benutzung von SOLVIT ist kostenlos; näheres unter http://ec.europa.eu/solvit/site/index_de.htm.
- ²⁸ Vgl. KOM (2007) 502, aaO., S. 9 f. dieses Verfahren wurde seit 2008 für bestimmte Mitgliedstaaten eingeführt und gilt seit 2010 grundsätzlich für alle Vertragsverletzungsverfahren und alle Mitgliedstaaten, vgl. Kommission: Evaluierungsbericht zum „EU-Pilot“ vom 3.3.2010, KOM (2010) 70, die Kommission behält sich jedoch vor in besonders dringenden Fällen umgehend ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, ebd. S. 5; näheres zur Genese bei Prete / Smulders: CMLR 47/2010, S. 56 ff.; ausführlich zu den Neuerungen Smith, Melanie: Enforcement, monitoring, verification, outsourcing: the decline and decline of the infringement process, in: European Law Review (ELR) 33/2008, S. 777-802, 792 ff. und Munoz, Rodolphe: La nouvelle approche de la Commission concernant l'application du droit communautaire, in: Revue mensuelle lexisnexis juris classeur, November 2007, S. 4-8; kritisch zu dem Verfahren, insbesondere zu einer möglichen Verlängerung der Dauer, EP, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2010-0437&language=DE&ring=A7-2010-0291>.
- ²⁹ St. Rspr., bspw. EuGH, Urteil vom 15.10.2009 in der Rs. C-275/08, Kommission / Deutschland, Rz. 27.
- ³⁰ Ständige Rechtsprechung, bspw. Urteil vom 20.6.2002, in der Rs. C-287/00, Kommission / Deutschland, Rz. 16 ff.
- ³¹ Kommission: 27. Bericht über die Anwendung des Gemeinschaftsrechts, 2009, KOM (2010) 538 vom 1.10.2010, http://ec.europa.eu/community_law/infringements/infringements_de.htm.
- ³² EuGH, Urteil vom 15.10.2009 in der Rs. C-275/08, Kommission / Deutschland, Rz. 26 f.; laut Dann ist es ein Gebot der Fairness und Effizienz, dass die Kommission als neutrale Institution die Befolgung des EU-Rechts sicherstellt; Dann, Philipp: Die politischen Organe, in: Europäisches Verfassungsrecht, von Armin von Bogdandy und Jürgen Bast, Heidelberg, 2. Aufl., 2009, S. 335-38, 368.
- ³³ EuGH Urteil vom 21.1.2010 in der Rs. C-546/07, Kommission / Deutschland, Rz. 21 f.
- ³⁴ EuGH Urteil vom 12.9.2000 in der Rs. C-276/97, Kommission / Frankreich, Rz. 63 ff.
- ³⁵ Ständige Rspr.: bspw. EuGH, Urteil vom 18.11.2010 in der Rs. C-458/08, Kommission / Portugal, Rz. 54.
- ³⁶ Siegfried Magiera sprach 1998 von einer „unrühmlichen Ausnahme“; Thiele, Alexander: Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon, in: EuR 2010, S. 30-50, 35 meint hingegen, dass solche Verstöße in der Praxis vergleichsweise häufig vorkommen, was angesichts der beschränkten Zahl von Verfahren (s. u.) wohl zu pessimistisch ist; ausführlich zur bisherigen Rechtsprechung Kilbey, Ian: The Interpretation of Art. 260 TFEU (ex 228 EC), in: ELR 35/2010, S. 370-386; Van Rijn, Thomas: Non-exécution des arrêts de la Cour de Justice par les Etats membres, in: Cahiers de droit européen (CDE) 2008, S. 83-122.
- ³⁷ Hierzu und zum Folgenden: EuGH Urteile vom 12.7.2005 in der Rs. C-304/02, Kommission / Frankreich, Rz. 103 und 80 und vom 9.12.2008 in der Rs. C-121/07, Kommission / Frankreich, Rz. 27 f.
- ³⁸ SEK (2005) 1658, ABl. C 126 vom 7.6.2007 und SEK (2010) 923 vom 15.7.2010.
- ³⁹ Vgl. zu den Zahlen die Rede der Vizepräsidentin der Kommission, Viviane Reding, vom 9.2.2011: „The EU judicial system of protection after Lisbon“, anlässlich der Konferenz: „Implementing the Lisbon Treaty“ in Brüssel, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/11/102>; ausführlich hierzu Schröder, Meinhard: Neuerungen im Rechtsschutz der Europäischen Union durch den Vertrag von Lissabon, in: DÖV 2009, S. 61-66, 64 und Monar, Jörg: Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Europäisches Verfassungsrecht, von Armin von Bogdandy und Jürgen Bast, Heidelberg, 2. Aufl., 2009, S. 749-797, auch zu den Ausnahmen in zeitlicher (Art. 9 und 10 des Protokolls über die Übergangsbestimmungen) und territorialer (teilweise „opt-outs“ für das Vereinigte Königreich, Irland und Dänemark) Hinsicht S. 772 ff.; siehe auch Thiele, Alexander: Rechtsschutzsystem, in: EuR 2010, S. 30-50, 48 ff.; Adinolfi, Adelina: La Corte de Giustizia dell'Unione Europea dopo il trattato di Lisbona, in: Rivista di diritto internazionale 2010, S. 45-64 und Lenaerts, Koen: Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l'Union, in: CDE 2009, S. 711-745, zu den Ausnahmen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, S. 730.
- ⁴⁰ Mitteilung der Kommission zur Anwendung von Art. 260 Abs. 3 AEUV, Amtsblatt EU C 12 vom 15.1.2011, S. 1, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2011:012:0001:0005:DE:PDF>.
- ⁴¹ Barroso: Rede vom 9.2.2011: „Ein Jahr nach dem Vertrag von Lissabon; ähnlich schon Ders.: „Bei der Anwendung des Gemeinschaftsrechts sind wir unerbittlich.“, Interview in der FAZ vom 23.7.2007, S. 6.
- ⁴² http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2010-05/ra09_stat_cour_final_de.pdf.

- ⁴³ Der EuGH wurde 1952 durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) gegründet, nach Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG oder EURATOM) durch die Römischen Verträge 1957 war der EuGH als gemeinsames Organ der Gemeinschaften für sämtliche Streitigkeiten aufgrund der drei Verträge zuständig. Seit dem Vertrag von Lissabon trat die Europäische Union an Stelle der Europäischen Gemeinschaft. Damit ist der EuGH seit dem 1.12.2009 eine gemeinsame Einrichtung der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und zur Auslegung des Rechts dieser beiden Organisationen zuständig.

DIE EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

MARTIN SEIDEL || Sie gestaltet die Geldpolitik der Europäischen Union, die vorrangig der Geldwertstabilität verpflichtet ist. Gezielt erleichtert sie aber auch die weitere Verschuldung der Haushalte wirtschaftlich leistungsschwacher Mitgliedstaaten. Sie kauft Staatsanleihen auf, die von den Ratingagenturen als Ramschpapiere eingestuft werden und subventioniert durch ihre Maßnahmen einzelne Banken. Gelassen nimmt sie den Vorwurf von Regel- und Rechtsverstößen in Kauf, auch des Verbots der monetären Finanzierung staatlicher Budgets. Wer ist die Europäische Zentralbank, welche Interessen und Beweggründe leiten sie?

EINLEITENDE BEMERKUNGEN

Landläufiger Meinung nach ist die Europäische Zentralbank (EZB) der Deutschen Bundesbank nachgebildet und wie diese ehemals für Deutschland ist jene mit der Geldpolitik für die Europäische Union betraut. Beides trifft nicht zu. Auf der Konferenz von Maastricht wurde zwar die Geldpolitik der Europäischen Gemeinschaft übertragen, zu ihrer Wahrnehmung wurden jedoch zwei neue Institutionen der Europäischen Gemeinschaft, nämlich die EZB und ein mit ihr zwar verbundenes, aber nicht identisches „Europäisches System der Zentralbanken“ (ESZB) errichtet. Die vier hauptsächlichen Aufgaben, die eine Zentralbank traditionell im Rahmen eines Nationalstaates ausübt, nämlich die „Festlegung und Ausführung der Geldpolitik für die Gemeinschaft“, die „Durchführung der Devisengeschäfte“, die „Haltung und Verwaltung der offiziellen Währungsreserven“ der Mitgliedstaaten und die „Förderung des reibungslosen Funktionierens der Zahlungssysteme“ hat die Konferenz von Maastricht indes nicht der EZB, sondern dem „Europäischen System der Zentralbanken“ überantwortet.¹ Nicht die EZB, sondern das mit ihr nicht identische „ESZB“ ist die Währungsbehörde der Europäischen Union.² Das ESZB nennt sich in seiner derzeitigen Zusammensetzung von erst 17 der 27 Mitgliedstaaten der Europäischen Union „Eurosystem“.

DAS „EUROPÄISCHE SYSTEM DER ZENTRALBANKEN“ ALS EUROPÄISCHE WÄHRUNGSBEHÖRDE

Das „Europäische System der Zentralbanken“ ist ein nicht-rechtsfähiger, rein zwischenstaatlicher

Verbund, der sich aus den Zentralbanken der Mitgliedstaaten und der auf der Konferenz von Maastricht neu errichteten Europäischen Zentralbank zusammensetzt. Die nationalen Zentralbanken und die Europäische Zentralbank sind nach dem Vertrag von Maastricht / Lissabon nicht Mitglieder, sondern so genannte „integrale Bestandteile“ des ESZB. Der Vertrag von Maastricht / Lissabon umschreibt und definiert das ESZB nicht näher, erklärt es weder zu einer Organisation noch zu einem Organ der Europäischen Union. Den in Maastricht vereinbarten vertragsrechtlichen Regelungen kann indes als erstes entnommen werden, dass die nationalen Zentralbanken als „integrale Bestandteile“ des ESZB keine neuen Institutionen der Europäischen Gemeinschaft, vielmehr ungeachtet der den Mitgliedstaaten auferlegten Verpflichtung, sie, soweit noch erforderlich, in die Unabhängigkeit zu entlassen, Einrichtungen der Mitgliedstaaten geblieben sind. Ihre Zugehörigkeit als „integrale Bestandteile“ des ESZB begründet rechtlich keinen organisatorischen Verbund, weder miteinander noch mit der EZB als Systempartner und ist – ungeachtet einer dahin gehenden, selbst in Fachkreisen vertretenen Meinung – nicht mit dem Status vergleichbar, den die früheren deutschen Landeszentralbanken innerhalb der deutschen Zentralbankorganisation innehatten. Die deutschen Landeszentralbanken waren zu keiner Zeit Institutionen der Bundesländer, sondern – mit regionalbezogenen Aufträgen und Kompetenzen betraute – unselbständige Abteilungen der Deutschen Bundesbank.³

Als ein zwischenstaatlicher Verbund, der sich aus den nationalen Zentralbanken als nach wie vor

nationale Einrichtungen und der EZB als einer Institution der Europäischen Union zusammensetzt, ist das ESZB keine neben der Europäischen Union stehende oder in diese eingegliederte selbständige zwischenstaatliche oder supranationale Organisation. Um diesen Anspruch zu erheben, hätten die nationalen Zentralbanken, was erwogen war, aus der staatlichen Organisation der Mitgliedstaaten ausgegliedert werden müssen. Der Vertrag von Maastricht hat das ESZB auch nicht zu einem Organ der Europäischen Gemeinschaft aufgestuft, nicht etwa bereits deswegen nicht, weil das ESZB keine den anderen Organen vergleichbare Struktur aufweist, sondern weil er als Folge einer Organstellung des ESZB die Unabhängigkeit des ESZB von der Politik und den anderen Organen der Europäischen Union für gefährdet erachtete. Dass die EZB, die rechtsfähig ist und, wie zu zeigen sein wird, sowohl für die Europäische Union als solche als auch für das ESZB sogar Hoheitsgewalt ausübt und sich hierdurch hinsichtlich ihres Status als „wesentlicher Bestandteil“ des ESZB von dem Status der nationalen Zentralbanken als ihren Systempartnern abhebt, hat auf den organisatorischen und rechtlichen Status des ESZB als solchem keine konstitutive Auswirkung.

Das ESZB bzw. das „Eurosystème“⁴ wird von einem „Gouverneursrat“ geleitet, der sich aus den – derzeit – siebzehn Präsidenten der nationalen Zentralbanken und den sechs Mitgliedern des Direktoriums der Europäischen Zentralbank zusammensetzt. Die Verfahren, nach denen die Mitglieder des Gouverneursrates als Hauptorgan des ESZB bestellt bzw. in ihr Amt berufen werden, sind je nach Gruppenzugehörigkeit verschieden und spiegeln den rein zwischenstaatlichen Charakter des ESZB wider. Die sechs Mitglieder des Direktoriums der EZB werden nach dem üblichen Verfahren der Bestellung von Mitgliedern der sog. unitarischen Organe der Europäischen Union, der Kommission und der Europäischen Gerichte, gemeinsam von den Mitgliedstaaten – seit dem Vertrag von Lissabon mehrheitlich – für die Dauer von acht Jahren in ihr Amt berufen. Demgegenüber werden die Präsidenten der nationalen Zentralbanken nicht nach diesem – ohnedies nur staatenbündisch strukturierten – „Gemeinschaftsverfahren“, sondern von der jeweiligen nationalen Regierung nach nationalem Recht und nach nationalen Gepflogenheiten bestellt, ohne dass Einvernehmen zwischen allen Mitgliedstaaten hergestellt zu werden braucht. Das Unionsrecht, das kein besonderes Statut für die nationalen Zentralbanken

kennt, schreibt lediglich vor, dass die Amtsdauer der nationalen Zentralbankpräsidenten mindestens fünf Jahre beträgt und dass gegen die Abberufung eines Zentralbankpräsidenten durch den betreffenden Mitgliedstaat die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs gegeben ist. Die für die beiden Mitgliedergruppen geltenden Regelungen unterscheiden sich auch insofern, als sich die nationalen Zentralbankpräsidenten der Wiederwahl stellen können, während bei den Mitgliedern des Direktoriums der Europäischen Zentralbank – aus Gründen der Rotation der Ämter unter den Mitgliedstaaten oder der Stärkung der Stellung der nationalen Zentralbankpräsidenten im Gouverneursrat? – die Wiederwahl ausgeschlossen ist.

BESCHLUSSFASSUNG IM GOUVERNEURSRAT

Der Gouverneursrat des ESZB entscheidet in geldpolitischen Fragen, namentlich bei Zinsbeschlüssen, d. h. den für die Wirtschaft bei weitem bedeutendsten Beschlüssen der Europäischen Union, mit einfacher Mehrheit. Der Präsident des Direktoriums der EZB oder die 6 Mitglieder des Direktoriums der EZB zusammen haben kein Vetorecht. Das Direktorium der EZB kann somit von einer durch die nationalen Zentralbankpräsidenten gebildeten Mehrheit jederzeit überstimmt werden. Seit einigen Jahren besteht im Rahmen der Beschlussfassung des Gouverneursrats in geldpolitischen Fragen, wenn auch zunächst hinsichtlich seiner Anwendung aufgeschoben, ein differenziertes System der Rotation und des temporären Ausschlusses der Stimmberechtigung, demzufolge die nach der Bedeutung ihrer nationalen Wirtschaft in drei Gruppen eingeteilten nationalen Zentralbankpräsidenten jeweils für eine bestimmte Zeit von der Abstimmung ausgeschlossen sind.⁵

EUROPÄISCHE ZENTRALBANK

Aus der Sicht der Bevölkerung, der Wirtschaft, der Bankenwelt und selbst weiter Kreise der Fachwissenschaft gestaltet nicht das Europäische System der Zentralbanken bzw. zurzeit noch das Eurosystème, sondern die Europäische Zentralbank, und zwar autonom, die Geldpolitik der Europäischen Union. Dieser Eindruck wird vornehmlich dadurch genährt, dass sich Zentralbanken oder Zentralbankensysteme, um nicht die Kapital- und Finanzmärkte zu irritieren, nur mit einer Stimme, zumeist der ihrer Präsidenten, artikulieren dürfen und auch im Falle des ESZB der Präsident der EZB für das ESZB mit den Finanz- und Kapitalmärkten kommuniziert.

Soweit im Bewusstsein der Bevölkerung, der Wirtschaft und der Fachkreise auch das ESZB als der eigentliche Träger der Geldpolitik mit verankert ist, wird davon ausgegangen, dass die EZB innerhalb des ESZB eine herausgehobene Stellung einnimmt und, mit ausreichenden Befugnissen ausgestattet, das ESZB, namentlich die nationalen Zentralbanken, – wie ehemals die Deutsche Bundesbank die deutschen Landeszentralbanken – leitet.

Die EZB hebt sich von den nationalen Zentralbanken als ihren Systempartnern durch eine eigenartige Organisationsstruktur und Verschränkung mit dem ESZB sowie dadurch ab, dass sie als organähnliche Institution der Europäischen Union eigene Kompetenzen ausübt. Die Einschätzung, dass sie innerhalb des ESZB eine Führungsrolle einnimmt und sogar mit dem ESZB identisch sein müsste, ist daher erklärlich.

Die EZB wird, ähnlich dem ESZB, von einem Gouverneursrat als Hauptorgan und von einem Direktorium als zweitem Organ geleitet. Die Organe der EZB sind nicht nur in personeller Hinsicht wie die beiden Organe des ESZB zusammengesetzt, sondern beide Organisationen haben ein- und dieselben Organe. Ersichtlich um eine gewisse Vorherrschaft der EZB vorzugeben, umschreibt der Vertrag von Maastricht / Lissabon die Zuordnung der beiden Organe zum ESZB und zur EZB nicht in der Weise, dass die EZB von den Organen des ESZB, sondern umgekehrt das ESZB von den beiden Organen der EZB geleitet wird.⁶

Die vermutete Eigenständigkeit der EZB oder gar Vorherrschaft gegenüber dem ESZB der nationalen Zentralbanken wird indes durch die Zuweisung der eigenen Kompetenzen auf die beiden Organe der EZB in Frage gestellt. Die der EZB zugewiesenen Aufgaben und Befugnisse, auf die nachstehend einzugehen sein wird, fallen nämlich innerhalb der EZB nicht in die Zuständigkeit ihres sechsköpfigen Direktoriums, sondern nahezu überwiegend in die Zuständigkeit des Gouverneursrates. Sie sind vertragsrechtlich im Prinzip in der Weise aufgeteilt, dass der Gouverneursrat die „Leitlinien und Entscheidungen“ festlegt und sich die Kompetenzen des Direktoriums in deren „Ausführung“⁷ sowie in der „Führung der laufenden Geschäfte“⁸ erschöpfen. Das Unionsrecht schreibt unmissverständlich vor, dass weitere Kompetenzen des Direktoriums jeweils eines Übertragungsbeschlusses des Gouverneursrates bedürfen.⁹ Die der EZB vertragsrechtlich überantwortete Befugnis zum Erlass von Verordnungen und Entscheidungen wird nicht etwa vom Direk-

torium, sondern vom Gouverneursrat wahrgenommen.¹⁰

Die eigenartige Struktur des in Maastricht geschaffenen Zentralbankensystems hat weder mit der deutschen Bundesbank noch mit ihrer Vorgängerin, der Bank Deutscher Länder, noch mit der US-amerikanischen Zentralbankorganisation, dem Federal Reserve System (FED), etwas gemein. Sie erklärt sich einzig und allein daraus, dass auf der Konferenz von Maastricht dem ESZB als dem auserkorenen Träger der Geldpolitik angesichts seiner staatenbündischen Struktur zwar die Aufgaben einer Zentralbank im Sinne ihrer politischen Festlegung, nicht jedoch alle weiteren Kompetenzen einer Zentralbank überantwortet werden konnten, die, wie beispielsweise die Emission von Banknoten, Rechtsfähigkeit erfordern. Damit das ESZB als Träger der Geldpolitik die Funktionen einer Währungs- und Notenbank in vollem Umfang ausüben konnte, musste ihm die EZB als sein „Agent“ zur Seite gestellt werden. Um die materielle Vorherrschaft des ESZB vor der EZB zu sichern, mussten die Einheit und Identität des ESZB und der EZB im Bereich der Organe und innerhalb der EZB die Vorherrschaft des Gouverneursrats vor dem Direktorium vertragsrechtlich verankert werden. Die EZB verdankt ihre Entstehung dem Umstand, dass das ESZB, das die nationalen Zentralbanken einbeschließt, deren an sich gebotene Überführung in die Verantwortung der Europäischen Gemeinschaft nicht gewollt war, die ihm überantwortete Funktion einer Zentralbank in vollem Umfang nur wahrnehmen kann, wenn ihm ein rechtsfähiges Außenantlitz, wie es die EZB darstellt, zur Seite steht. Indem der Gouverneursrat der EZB mit dem Gouverneursrat des ESZB identisch ist und indem der Gouverneursrat der EZB deren eigenständige Kompetenzen bis auf wenige Ausnahmen zu Gunsten des Direktoriums seinerseits wahrnimmt, kann bezweifelt werden, ob sich nicht die vermutete Vorherrschaft der EZB gegenüber dem ESZB und auch gegenüber den nationalen Zentralbanken als eine Illusion erweist.

Die der EZB überantwortete Weisungsbefugnis gegenüber den nationalen Zentralbanken zählt zwar zu den wenigen Kompetenzen, die nicht der Gouverneursrat der EZB, sondern das Direktorium in eigener Zuständigkeit wahrnimmt,¹¹ widerlegt aber nicht die vorstehend getroffene Feststellung, dass von einer Vorherrschaft der EZB gegenüber dem ESZB nicht ausgegangen werden kann, entgegen einer gelegentlich zu hörenden anderen Auffassung. „Weisungen“ sind nach dem Recht der Europäi-

schen Union ebenso wie nach nationalem Recht rechtlich nicht bindend. Sie entfalten lediglich mittelbar bindende Wirkungen unter der Voraussetzung, dass zwischen dem Weisungsgeber und dem „Angewiesenen“ ein hierarchisch geschichtetes Rechtsverhältnis besteht, das durch Abhängigkeit gekennzeichnet ist. Ihre Wirkung besteht dann darin, dass der „Angewiesene“ für den Fall, dass er die Weisung nicht befolgt, aufgrund seiner Abhängigkeit vom Weisungsgeber mit für ihn nachteiligen Folgen rechnen muss. Innerhalb des ESZB besteht indes kein derart strukturiertes Abhängigkeitsverhältnis der nationalen Zentralbanken. Die Eingliederung der nationalen Zentralbanken in das ESZB als dessen „wesentliche Bestandteile“ hat nicht zu einer Unterordnung der nationalen Zentralbanken gegenüber der EZB geführt.

Die Europäische Union hat ihrerseits gegenüber den Mitgliedstaaten keine allgemeine Weisungsbefugnis, von der eine wirksame Weisungshoheit der EZB gegenüber den nationalen Zentralbanken abgeleitet werden könnte. Ihre Regelungsmacht gründet sich auf das sog. Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung, demzufolge Weisungsbefugnisse der Europäischen Union gleichermaßen wie deren Rechtsetzungsbefugnisse einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung bedürfen. Der Kommission, der die Aufsicht über die sachgerechte Durchführung der politischen Maßnahmen und die Einhaltung des Rechts der Europäischen Union durch die Mitgliedstaaten obliegt, steht mangels Unterordnung der Mitgliedstaaten als Mittel zur Durchführung ihrer Aufgabe keinerlei Weisungsbefugnis gegenüber den Mitgliedstaaten, vielmehr nur die Klage vor dem Europäischen Gerichtshof zur Verfügung. In der Erkenntnis, dass die Einräumung der „Weisungsbefugnis“ andernfalls völlig ins Leere fiele, hat die Konferenz von Maastricht der EZB zur Durchsetzung ihrer „Weisungsbefugnis“ ein Klagerecht gegenüber den nationalen Zentralbanken vor dem Europäischen Gerichtshof eingeräumt.¹² Um eine „Weisung“ im Klagewege durchzusetzen, bedarf das Direktorium der Europäischen Zentralbank indes eines Beschlusses des Gouverneursrates.¹³

Hinterfragenswert ist auch die angeblich führende Stellung der EZB bei der Emission von Banknoten. Die Befugnis zur Ausgabe von Notenbankgeld ist nach dem Vertrag von Maastricht keinesfalls ausschließlich der EZB, sondern neben ihr auch den nationalen Zentralbanken übertragen worden.¹⁴ Tatsächlich werden auch die Banknoten, wie aus ihnen durch die jeweils den Mitgliedstaaten zuge-

wiesenen Buchstaben vor den Nummern der jeweiligen Serien der Banknoten erkennbar, von den nationalen Zentralbanken und das Münzgeld ebenfalls nicht von der Europäischen Union, sondern von den Mitgliedstaaten ausgegeben. Indem der EZB jedoch das ausschließliche Recht zugewiesen ist, die Ausgabe von Banknoten durch die nationalen Banknoten zu „genehmigen“, präsentiert sie sich durchaus als eine „Währungsbank“, die die Wirtschaft wenn auch nicht unmittelbar, so doch mittelbar zentral geregelt mit Geld versorgt und die Währungsstabilität gewährleisten kann. Die nationalen Zentralbanken unterliegen wie die EZB selbst der Verpflichtung, bei der Versorgung der Wirtschaft mit Geld die Stabilität der Währung zu sichern. Die Befugnisse der EZB reichen so weit, dass sie die nationalen Zentralbanken erforderlichenfalls zur Einhaltung ihrer Verpflichtung über den Europäischen Gerichtshof anhalten kann.

Indes ist innerhalb der EZB für die Erteilung von Genehmigungen zur Ausgabe von Banknoten durch die nationalen Zentralbanken nicht das Direktorium, sondern der Gouverneursrat zuständig. Die Verantwortung für die Sicherung der Stabilität der Währung der Europäischen Union bei der Schaffung von Notenbankgeld liegt daher – gleiches gilt bei der Schaffung von so genanntem Buchgeld seitens der Geschäftsbanken – im Verbund der EZB mit dem ESZB. Wie beim Erlass allgemeiner Leitlinien für die Geldpolitik entscheidet der Gouverneursrat über die Erteilung von Genehmigungen zur Ausgabe von Banknoten mit einfacher Mehrheit, so dass eine Mehrheit der nationalen Zentralbankpräsidenten die Mitglieder des Direktoriums überstimmen kann.

Hinterfragenswert ist ferner, ob die EZB die „Besicherung“ der Ausgabe von Banknoten durch die nationalen Zentralbanken in ausreichender Weise kontrollieren kann. Die nationalen Zentralbanken stellen den Geschäftsbanken Geld nur gegen Sicherheiten zur Verfügung, die in Form von Wertpapieren gestellt werden. Da die Wertpapierarten einen unterschiedlichen Sicherheitswert haben, sind an sich im Rahmen eines Systems mehrerer Zentralbanken, die mit Wirkung für das gesamte Währungsgebiet Banknoten emittieren und den Geschäftsbanken Geld zur Verfügung stellen, einheitliche Regeln über die Zulassung von Wertpapieren als Sicherheiten erforderlich. Das Unionsrecht definiert indes weder die zulässigen Sicherheiten noch legt es verbindliche Rahmenregelungen für eine einheitliche Besicherungspraxis der nationa-

len Zentralbanken fest. Der Vertrag von Maastricht enthält keine Ermächtigung, auf Grund derer entweder das Europäische Parlament und der Rat als gemeinsamer Unionsgesetzgeber oder die EZB selbst als Gesetzgeber die Anforderungen festlegen könnten, denen die Sicherheiten der nationalen Zentralbanken zu entsprechen haben. Traditionell nehmen die nationalen Zentralbanken der Europäischen Union bei der Ausgabe von Banknoten keineswegs einheitliche, sondern zum Teil sehr unterschiedliche Sicherheiten entgegen. Die EZB hat zwar in Form „Allgemeine[r] Regelungen für die geldpolitischen Instrumente und Verfahren des Europäischen Systems der Zentralbanken“ Vorstellungen über die zulässigen Sicherheiten entwickelt, die aber mangels rechtlicher Verbindlichkeit bei einer Nichtbefolgung seitens der nationalen Zentralbanken von der EZB nicht gerichtlich durchgesetzt werden. Zu ihrer Durchsetzung reicht weder ihre Weisungsbefugnis noch das spezielle Klagerecht aus, das der Vertrag von Maastricht / Lissabon der EZB eigens für den Fall zur Verfügung stellt, dass eine nationale Zentralbank eine Verpflichtung des Unionsrechts verletzt.¹⁵ Der „allgemeine Handlungsrahmen“ der EZB erklärt überdies – mit Einschränkungen – mehr oder minder alle traditionellen Sicherheiten für zulässig.¹⁶

POLITIKFELDER DES EUROPÄISCHEN SYSTEMS DER ZENTRALBANKEN

Das eigentliche Politikfeld des ESZB und der EZB ist die Gestaltung einer Geldpolitik, durch die die Wirtschaft mit Geld versorgt wird und dabei die Geldwertstabilität als ein wirtschafts- und sozialpolitisches Anliegen¹⁷ gewährleistet. Das vorrangige Ziel der Stabilität der Währung gilt auch für die Wechselkurspolitik, die dem Rat der Europäischen Union im Zusammenwirken mit dem ESZB überantwortet ist.¹⁸

Wirtschaftspolitik

Die Kompetenzen des ESZB sind indes nicht auf die Geldpolitik beschränkt, vielmehr unterstützt das ESZB auch die „allgemeine Wirtschaftspolitik in der Union“.¹⁹ Die Preisniveau- und Währungsstabilität muss dabei aber als geldpolitisches Ziel absolut gewahrt bleiben.

Für die „allgemeine Wirtschaftspolitik“ in der Europäischen Union ist nicht die Europäischen Union selbst, sondern sind primär die Mitgliedstaaten zuständig. Auf der Konferenz von Maastricht wurde zwar die Geld- und die Wechselkurspolitik,

nicht jedoch zugleich auch die Wirtschaftspolitik auf die Europäische Gemeinschaft übertragen. Im Bereich der Wirtschaftsunion beschränken sich die Kompetenzen der Europäischen Union darauf, dass sie die Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten durch den Rat im Rahmen eines rechtlich unverbindlichen Verfahrens koordiniert. Der Grund für die „Zurückhaltung“ bei der Übertragung von Befugnissen im Bereich der Wirtschaftsunion liegt darin, dass Gestaltung einer zentralen Wirtschaftspolitik einen sog. „dominanten Haushalt“ der Europäischen Union voraussetzt. Dieser wiederum setzt als Steuerungsinstrument einer zentralen Wirtschaftspolitik voraus, dass die Mitgliedstaaten ihre Sozialpolitik, ihre Bildungs- und Ausbildungspolitik, ihre wirtschaftliche Infrastrukturpolitik, möglicherweise sogar ihre Verteidigungspolitik der Europäischen Union zu überantworten hätten. In diesen Politikbereichen müssten der Europäischen Union die Gesetzgebungskompetenzen und zur Finanzierung der von der Europäischen Union dann wahrzunehmenden Aufgaben außerdem umfassende Besteuerungsbefugnisse übertragen werden. Die Konzeption der Maastrichter „Wirtschafts- und Währungsunion“ mit einer zentralen Währungspolitik und einer dezentralen Verantwortung für die Wirtschaftspolitik basiert nicht auf dem Grundsatz der Subsidiarität, sondern auf der mangelnden politischen Bereitschaft der Mitgliedstaaten zu einer Umwandlung der Europäischen Union in einen Bundesstaat.

Die Kompetenzen der Europäischen Union im Bereich ihrer Politik des „wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ ermöglichen keine eigenständige Wirtschaftspolitik der Europäischen Union. Bei diesen Kompetenzen handelt es sich um Beteiligungs- und Mitentscheidungskompetenzen, die die primäre Zuständigkeit der Mitgliedstaaten für die Wirtschaftspolitik weder ersetzen noch in Frage stellen.

Das ESZB und die EZB unterstützen somit unter Wahrung ihrer Verpflichtung zu einer Stabilitätspolitik nicht eine zentrale Wirtschaftspolitik, sondern allenfalls die koordinierte Wirtschaftspolitik ihrer Mitgliedstaaten oder die Wirtschaftspolitik der einzelnen Mitgliedstaaten.

Überdies ist die Ermächtigung des ESZB zur Unterstützung der Wirtschaftspolitik auf die sog. „allgemeine Wirtschaftspolitik“ beschränkt. Sie umfasst nicht die „besondere Wirtschaftspolitik“ der Mitgliedstaaten, d. h. weder die regionale und sektorale wirtschaftliche Strukturpolitik noch die Beschäftigungspolitik und die Arbeitsmarktpolitik – die

beide nicht der Sozialpolitik, sondern der Wirtschaftspolitik zuzurechnen sind – noch die wirtschaftsrelevante Infrastrukturpolitik noch die wirtschaftsrelevanten Bereiche der Bildungs- und Ausbildungspolitik und alle anderen Bereiche der Gesellschaftspolitik, die sich als Teilbereiche der nationalen Wirtschaftspolitik darstellen.

Stabilisierung der Finanzsysteme und Bankenrettung

Die „Stabilisierung der Finanzsysteme“ und die „Rettung von Banken“ sind als Teilbereiche der besonderen Wirtschaftspolitik einzustufen. Als nationaler Verantwortungsbereich wurde die Stabilisierung der Finanzmärkte – vergleichbar der Agrarwirtschaftspolitik, der Verkehrswirtschaftspolitik und der Außenhandelspolitik – zu keiner Zeit der Europäischen Union übertragen und zwar weder dem Europäischen Parlament und dem Rat als Gesetzgeber der Europäischen Union noch dem ESZB. Für die Übertragung dieses Teilbereiches der Wirtschaftspolitik auf die Europäische Union hätte es nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung als einem maßgeblichen Verfassungsgrundsatz der Europäischen Union, der eine schleichende Übertragung von Hoheitsrechten auf die Europäische Union ausschließt, eines spezifischen Übertragungsaktes bedurft. Die in diesem Zusammenhang häufig genannten, angeblich das Gegenteil besagenden Regelungen des Vertrages von Maastricht sind eindeutig: Aus Art. 127 Abs. 5 AEUV ergibt sich nicht, dass „die Aufsicht über die Finanzmärkte“ dem Europäischen System der Zentralbanken obliegt, vielmehr ergibt sich aus dieser Vorschrift, dass „die Aufsicht über die Finanzmärkte“ von getrennten anderen „Behörden“ – zurzeit noch Behörden der Mitgliedstaaten, demnächst eigenen „Behörden“ der Europäischen Union – wahrgenommen wird. Das ESZB – und die in seiner Mitte stehende EZB – werden ausschließlich ermächtigt, einen Beitrag „zur reibungslosen Durchführung der von den zuständigen Behörden zur Stabilisierung des Finanzsystems ergriffenen Maßnahmen“ zu leisten. Die Beschränkung der Aufgabe des ESZB auf eine bloße Mitwirkung bei der Überwachung der Kreditwirtschaft durch andere „Behörden“ dient und sichert die Unabhängigkeit der EZB und des ESZB. Würde die Aufsichtsführung über die Kreditinstitute und damit die Sicherung der Stabilität der Finanzregime der EZB oder dem ESZB zur Wahrnehmung in alleiniger Zuständigkeit übertragen, unterläge das Europäische System der Zentralban-

ken – wie die nationalen Aufsichtsbehörden zurzeit ihren Regierungen – den Weisungen der Kommission und des Rates.²⁰

Der bekannt gewordene Ankauf von Staatsanleihen durch die EZB bzw. im Rahmen des ESZB möglicherweise auch durch die griechische Notenbank ist kein zulässiger „Beitrag“ der EZB bzw. des ESZB zur erleichterten „Durchführung“ von Maßnahmen, die von einer oder mehreren anderen hierfür zuständige „Behörden“ zur Stabilisierung der Finanzmärkte getroffen werden. Er ist neben der Hilfsaktion der anderen 16 Länder der sog. Euro-Gruppe und des Internationalen Währungsfonds zu Gunsten Griechenlands und vor allem neben dem von den Mitgliedstaaten der Europäischen Union zu Gunsten weiterer konkursanfälliger Mitgliedstaaten beschlossenen sog. „Euro-Rettungsschirm“ eine eigenständige Maßnahme der EZB bzw. des ESZB. Die Europäische Union und mit ihr der Rat der in der Euro-Gruppe vertretenen sieben Mitgliedstaaten verfügen – jedenfalls zurzeit – über keine administrative Aufsichtsbefugnis. Die Übertragung der Geldpolitik auf die Europäische Union hat nicht dazu geführt, dass zugleich quasi als Annexkompetenz der Europäischen Union die Sicherung der Stabilität der Finanzmärkte und die Rettung der Banken übertragen worden ist.²¹

WEISUNGSUNABHÄNGIGKEIT

Die Unabhängigkeit des ESZB und damit vor allem der EZB gilt allgemeiner Meinung nach als ausreichend gesichert.²² Einige Zweifel bestehen indes. Der Vertrag von Maastricht / Lissabon sieht nämlich nicht vor, dass die Mitgliedstaaten ihren Zentralbanken die absolute Unabhängigkeit, insbesondere die Freistellung von andern Aufgaben zu gewähren haben. Das Vertragswerk regelt ferner nicht die Weisungsunabhängigkeit im Bereich der Wechselkurspolitik, d. h. der Mitglieder des Rates, welcher die Wechselkurspolitik zu verantworten hat. Unionsrechtlich unterliegen bei der Wechselkurspolitik die Vertreter der Regierungen im Rat lediglich der Auflage, dass ihr Konsens „mit dem Ziel der Preisstabilität im Einklang zu stehen“ habe.²³

Die Verpflichtung der Organe und Amtsträger des Europäischen Systems der Zentralbanken zur Weisungsunabhängigkeit hat überdies kaum rechtlichen, sondern im Wesentlichen nur appellativen Charakter. Weder die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Wahrung der Weisungsunabhängigkeit noch die Feststellung ihrer Verletzung durch ein Organ des ESZB, durch eine nationale Zentralbank

oder einen der Amtsträger dürfte vor dem Europäischen Gerichtshof einklagbar sein. Gleiches gilt von einem Beschluss des Rates über die Wechselkurspolitik, der die Stabilitätsauflage nicht wahrt.

Einem Ausbau der Weisungsunabhängigkeit über Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, wie er für andere Regelungsbereiche des Unionsrechts seit jeher erfolgt, sind enge Grenzen gesetzt. Bei einer Missachtung der Verpflichtung zur Weisungsunabhängigkeit durch eine nationale Zentralbank kann nur der Mitgliedstaat, nicht die betreffende Zentralbank gerichtlich belangt werden, wobei die Klagebefugnis nur der Kommission und den anderen Mitgliedstaaten zusteht. Dass der Europäische Gerichtshof in Fortbildung des Unionsrechts wie in anderen Bereichen des Unionsrechts auch Privaten ein Klagerecht zubilligen wird, ist eher unwahrscheinlich. Denn von der nach der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs maßgeblichen Voraussetzung für ein ergänzendes Klagerecht der Privaten, nämlich einer Dritt- und Direktwirkung der Verpflichtung zur Weisungsunabhängigkeit der EZB und des ESZB bzw. ihrer Amtsträger kann ebenso wenig wie von einem Grundrecht auf Preisstabilität ausgegangen werden.

ANMERKUNGEN

- ¹ Art. 127 AEUV (vormals Art. 105 EGV).
- ² Siehe Seidel, Martin: Die Europäische Zentralbank ist nicht nach dem Vorbild der Bundesbank gestaltet, Gastbeitrag, in: Frankfurter Rundschau, 8.10.1998.
- ³ Seidel, Martin: Bundesbank und Europäisches System der Zentralbanken – strukturelle und funktionale Homogenität?, [Bonner Abhandlungen zu Fragen der europäischen Integration und des Europarechts,] Bonn 1998, nicht im Buchhandel.
- ⁴ Das ESZB in der zurzeit noch engeren Zusammensetzung von nur 17 an der Währungszone teilnehmenden Mitgliedstaaten.
- ⁵ Art. 10.2 ESZB/EZB-Satzung; hierzu Seidel, Martin: Nach der Aufgabe der DM nunmehr temporärer Wegfall der Stimmberechtigung Deutschlands im Gouverneursrat der Europäischen Zentralbank, in: EuZW 18/2008, S. 545.
- ⁶ Art. 8 ESZB/EZB-Satzung.
- ⁷ Art. 12.1 des Protokolls „Über die Satzung des Europäischen Systems der Zentralbanken (ESZB) und der Europäischen Zentralbank (EZB)“.
- ⁸ Art. 11.6 der ESZB/EZB-Satzung.
- ⁹ Art. 12.1 der ESZB/EZB-Satzung.
- ¹⁰ Diese Befugnis nimmt die Europäische Zentralbank, vertreten durch den Gouverneursrat, nach dem unmissverständlichen Wortlaut der einschlägigen Regelung des Vertrages von Maastricht bzw. jetzt von Lissabon nicht etwa zur Erfüllung ihrer eigenen bzw. der ihr übertragenen Kompetenzen, sondern „zur Erfüllung der dem Europäischen System der Zentralbanken übertragenen Aufgaben“, wahr. Art. 132 AEUV.
- ¹¹ Art. 12.1 Abs. 2 der ESZB/EZB-Satzung.
- ¹² Art. 35.6 der ESZB/EZB-Satzung.
- ¹³ Das ergibt sich daraus, dass die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs ein Vorverfahren voraussetzt. In diesem Vorverfahren gibt nicht wie üblich die Kommission, sondern nach einer sondergesetzlichen Regelung die Europäische Zentralbank – und zwar vertreten durch den Rat, nicht durch das Direktorium – die sog. „mit Gründen versehenen Stellungnahme“ ab, die Voraussetzung für die Erhebung der Klage ist. Art. 12.1 Abs. 2 der ESZB/EZB-Satzung.
- ¹⁴ Art. 128 AEUV (vormals Art. 106 EGV).
- ¹⁵ Art. 271 Buchst. d AEUV (vormals Art. 237 Buchst. d EGV).
- ¹⁶ Zu den „Allgemeinen Regelungen“ vgl. insbesondere Heinsohn, Gunnar / Steiger, Otto: Zentralbank und Europäische Währungsunion, in: Festschrift für Wilhelm Hankel, hrsg. von Wilhelm Nölling, Karl Albrecht Schachtschneider und Joachim Starbatty, Stuttgart 1999; Dies.: Das Eurosystem und die Verletzung der Zentralbankregeln, MZSG-Forum, St. Gallen 2000.
- ¹⁷ Siehe Seidel, Martin: Währungspolitik als Sozialpolitik, in: Europa und seine Verfassung. Festschrift für Manfred Zuleeg zum 70. Geburtstag, hrsg. von Gil C. Rodrigues Iglesias, Stefan Kadelbach und Charlotte Gaitanides, Baden-Baden 2005, S. 505-537.
- ¹⁸ Art. 219 AEUV (vormals Art. 111 EGV).
- ¹⁹ Art. 127 AEUV.
- ²⁰ Abs. 6 des Art. 127 AEUV führt zu keinem anderen Ergebnis. Diese Regelung ermächtigt den Gesetzgeber der Europäischen Union nicht, der EZB die Aufsicht über die Kreditinstitute in alleiniger Verantwortung zu übertragen. Die Ermächtigung des Gesetzgebers ist vielmehr darauf beschränkt, der EZB „besondere Aufgaben im Zusammenhang mit der Aufsicht über die Kreditinstitute“ zu übertragen.
- ²¹ Siehe Seidel, Martin: Der Ankauf nicht markt- und börsengängiger Staatsanleihen, namentlich Griechenlands, durch die Europäische Zentralbank und durch nationale Zentralbanken – rechtlich nur fragwürdig oder Rechtsverstoß?, in: EuZW 14/2010, S. 521; ferner in: EUROjournal 4/2010, Dokumentations- und Informationsmagazin der europäischen Wirtschaft, Politik und Kultur, S. 89-93.
- ²² Art. 130 AEUV (vormals Art. 108 EGV); ferner Art. 7 ESZB/EZB-Satzung.
- ²³ Art. 219 AEUV (vormals Art. 111 EGV).

DER DEUTSCH-FRANZÖSISCHE FREUNDSCHAFTS- VERTRAG VON 1963 UND SEINE DYNAMIK

ROLAND HÖHNE || Der deutsch-französische Freundschaftsvertrag von 1963 sollte so weit wie möglich eine Koordination der Außen-, Verteidigungs- und Rüstungspolitik der Vertragspartner ermöglichen. Infolge der grundlegenden Zielkonflikte Frankreichs und der Bundesrepublik Deutschland auf diesen Gebieten sowie den machtpolitischen Realitäten des internationalen Systems wurde dieses Ziel zunächst nicht erreicht. Trotzdem war der Vertrag keineswegs überflüssig, wie seine Praxis gezeigt hat. Er erlaubte einen regelmäßigen Meinungsaustausch der Führungspolitiker beider Länder und trug so wesentlich zur Herausbildung einer Vertrauensbasis bei, auf der dann die Nachfolger Charles de Gaulles und Konrad Adenauers aufbauen konnten.

Der Elysée-Vertrag von 1963 war das Ergebnis sowohl langfristiger Zielsetzungen, Interessen und Handlungen der Vertragspartner seit 1949 als auch kurzfristiger Reaktionen auf den internationalen Kontext der Jahre 1958-1963.¹

KONTEXT

Er entstand in einer Zeit verschärfter internationaler Spannungen sowohl zwischen Ost und West als auch innerhalb des Westens. Am 27. November 1958 hatte die Sowjetunion in einer Note an die Westmächte den Vier-Mächte-Status Berlins aufgekündigt. Sie drohte mit einem Friedensvertrag mit der DDR und der Übertragung ihrer Berlin-Rechte auf diese. Die Westmächte lehnten zwar die sowjetischen Forderungen ab, waren jedoch zu Verhandlungen bereit.

Mit dem Amtsantritt John F. Kennedys im Januar 1961 änderte sich die amerikanische Sicherheitspolitik. Als Reaktion auf die sowjetische Raketenrüstung trat an die Stelle des Konzepts der „massiven Vergeltung“ das der abgestuften, flexiblen Reaktion (flexible response) im Falle eines sowjetischen Angriffes. In der Anfangsphase eines militärischen Ost-West-Konflikts wurde daher ein begrenzter konventioneller Krieg wieder denkbar, der sich vor allem auf deutschem Boden abspielen würde und auch Frankreich zu erfassen drohte.

Die auf der amerikanisch-sowjetischen Gipfelkonferenz von Wien am 4. Juni 1961 von Chruschtschows wiederholten sowjetischen Berlinforderun-

gen beantwortete Kennedy am 25. Juli 1961 mit der Verkündung dreier Grundpositionen (essentials) der amerikanischen Berlin-Politik: Präsenz amerikanischer Truppen in Berlin, freier Zugang von Westdeutschland nach Berlin und Sicherung der Lebensfähigkeit der Stadt.

Die Sowjetunion verfolgte ihre offensiven Berlinziele weiter, beendete jedoch de facto die Berlinkrise durch den Bau der Berliner Mauer am 13. August 1961. Damit beruhigte sich die Situation in Europa, der Ost-West-Konflikt erreichte mit der Kuba-Krise aber einen neuen Höhepunkt. Erst danach entspannte sich das Verhältnis der Supermächte.

Im Verlauf der zweiten Berlinkrise kam es zu heftigen Spannungen zwischen den westlichen Führungsmächten. Während die USA und Großbritannien zu Zugeständnissen an die Sowjetunion bereit waren, beharrte de Gaulle auf dem Vier-Mächte-Status Berlins und lehnte Konzessionen an die Sowjetunion strikt ab. Durch seine intransigente Haltung verschlechterte sich das französisch-amerikanische Verhältnis erheblich. De Gaulle ließ sich jedoch nicht beirren und riskierte so einen bündnisinternen Bruch. Durch die amerikanisch-sowjetische Annäherung nach der Beendigung der Kubakrise verengte sich sein außenpolitischer Handlungsspielraum erheblich. Er reagierte auf diese Entwicklung mit einer Intensivierung der Beziehungen zur Bundesrepublik. Diese war in der Berlin-Krise ganz auf ihre westlichen Verbündeten angewiesen, sie wehrte sich jedoch wie Frankreich entschieden gegen westliche Konzessionen.

sionen. Durch die amerikanisch-sowjetische Entspannung verengte sich auch ihr außenpolitischer Handlungsspielraum.

DIE FRANZÖSISCHE UND DEUTSCHE REAKTION AUF DIE INTERNATIONALE ENTWICKLUNG DER JAHRE 1958-1963

Die Reaktionen Frankreichs und der Bundesrepublik auf den internationalen Kontext der Jahre 1958-1963 wurden entscheidend von ihren langfristigen Intentionen und Interessen bestimmt. Diese wurden vor allem durch ihre jeweiligen Führungspersönlichkeiten, Staatspräsident Charles de Gaulle und Bundeskanzler Konrad Adenauer, vertreten. Beide verfügten über einen erheblichen außenpolitischen Verhandlungsspielraum. Aufgrund der unterschiedlichen Verfassungsordnung und Parteienkonstellation beider Länder war dieser bei de Gaulle erheblich größer als bei Adenauer.

De Gaulle: Das Streben nach Unabhängigkeit, Sicherheit und Größe

Nach seiner Rückkehr an die Macht im Frühjahr 1958 bildeten die wichtigsten außen- und sicherheitspolitischen Ziele de Gaulles die Rückgewinnung der Unabhängigkeit, die Garantie der Sicherheit und die Erneuerung der Großmachtstellung Frankreichs. Alle drei Ziele waren in seinem Denken aufs Engste miteinander verbunden. Die Unabhängigkeit bildete die Voraussetzung für Sicherheit und Großmacht, diese aber ihrerseits die Garantie der Unabhängigkeit. Das wichtigste Mittel zur Erreichung seiner außenpolitischen Grundziele bildete die Überwindung von Jalta durch die Schaffung eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems vom „Atlantik bis zum Ural“, d. h. unter Einschluss der Sowjetunion. Es sollte einerseits den Ost-West-Konflikt beenden und damit die sicherheitspolitische Abhängigkeit von den USA beseitigen, andererseits die französische Sicherheit gegenüber Deutschland garantieren. Dabei ging de Gaulle von der Annahme aus, dass Frankreich zwar aktuell von der Sowjetunion, potenziell aber von einem wiedervereinten, außenpolitisch ungebundenen und wiederbewaffneten Deutschland bedroht werde, das wie die Weimarer Republik eine Schaukelpolitik zwischen Ost und West verfolgen könnte (siehe Vertrag von Rapallo).² Es müsse daher gesamteuropäisch eingebunden werden. Eine staatliche Wiedervereinigung Deutschlands akzeptierte er nur innerhalb eines gesamteuropäischen Rahmens. Die Schaffung eines europäischen Sicherheitssystems müsse ihr daher vorausgehen.³

Angesichts des Ost-West-Konflikts ließ sich dieses nur durch eine Verständigung mit der Sowjetunion erreichen. Russland, so war er überzeugt, habe langfristig wie Frankreich ein vitales Interesse an der Überwindung der europäischen Teilung, um Deutschland international zu kontrollieren und den amerikanischen Einfluss in Westeuropa zurückzudrängen.⁴

Die unabdingbaren Voraussetzungen für die Schaffung eines solchen Sicherheitssystems bildeten für de Gaulle die Reform der NATO, die politische Organisation Kerneuropas und eine enge bilaterale Partnerschaft mit der Bundesrepublik unter französischer Führung.

Frankreich war 1949 der NATO beigetreten, weil es allein seine Sicherheit nicht mehr garantieren konnte. Seine sicherheitspolitische Lage hatte sich bis zu de Gaulles Machtantritt 1958 nicht wesentlich verändert. Die Dominanz der Amerikaner und die integrierte Kommandostruktur des Bündnisses schränkten jedoch seinen bündnisinternen Einfluss sowie seinen sicherheitspolitischen Handlungsspielraum erheblich ein. De Gaulle wollte daher zunächst den französischen Bündnisfluss durch die Schaffung eines Dreierdirektoriums aus Frankreich, den USA und Großbritannien vergrößern. Da ihm dies nicht gelang, forderte er die Umwandlung der NATO in ein konventionelles Bündnis unter gemeinsamem Oberkommando, in dem die Mitgliedstaaten wieder die nationale Verfügung über ihre Streitkräfte besitzen würden. Aber auch mit dieser Forderung konnte er sich nicht durchsetzen. De Gaulle bemühte sich daher in den Jahren 1961/62 um die politische Organisation Kerneuropas auf intergouvernementaler Grundlage. Er wollte dadurch die französische Position sowohl innerhalb der NATO als auch gegenüber der Sowjetunion stärken. Motor und bestimmende Kraft einer „europäischen Union“ sollte eine enge deutsch-französische Kooperation bilden. Mit ihrer Hilfe hoffte de Gaulle, den übrigen EWG-Partnern seine Europakonzeption aufzuzwingen zu können. Innerhalb eines deutsch-französischen Sonderbündnisses würde Frankreich aufgrund seines Status als Siegermacht des zweiten Weltkrieges, als Garantiemacht in Berlin und als (zukünftige) Atom-macht mit weltweiten Interessen und Einfluss die Führung ausüben.⁵

Er bemühte sich daher um eine Intensivierung der deutsch-französischen Zusammenarbeit. Da diese durch seine Bündnispolitik eine deutlich anti-amerikanische Spitze erhielt, zögerte Adenauer jedoch. De Gaulle wandte sich daraufhin an alle

EWG-Partner und schlug ihnen 1961 die Bildung einer „europäischen“ Union vor (sog. Fouchet-Pläne).⁶ Sein Projekt scheiterte jedoch an der Unvereinbarkeit der jeweiligen Europakonzeptionen. Als Ersatzlösung strebte de Gaulle im April 1962 ein bilaterales Sonderbündnis mit der Bundesrepublik an. Durch regelmäßige Konsultationen sollte eine Abstimmung der Außen-, Verteidigungs- und Rüstungspolitik beider Länder erfolgen. Adenauer akzeptierte diesmal seinen Vorschlag.

Adenauer: Ziele und Motive

Adenauer strebte primär nach Sicherheit und Gleichberechtigung der Bundesrepublik innerhalb des Westens sowie nach der Einigung Europas und der Wiedervereinigung Deutschlands. Diese Ziele wollte er in enger Zusammenarbeit mit den Westmächten, insbesondere den USA und Frankreich, erreichen. Eine starke NATO betrachtete er als eine absolute sicherheitspolitische Notwendigkeit. Er war daher gegen alles, was sie schwächen konnte. Die beiden Primärziele Sicherheit und Gleichberechtigung erforderten aber auch die europäische Einigung und langfristig einen Ausgleich mit der Sowjetunion im Interesse der staatlichen Wiedervereinigung. Im Gegensatz zu de Gaulle betrachtete Adenauer die EWG nicht als rein funktionalen Zusammenschluss, sondern als Keimzelle eines politisch vereinten Kerneuropas.

In der europäischen Einigung sah Adenauer aber auch langfristig den besten Weg zur deutschen Wiedervereinigung. Da dies ohne eine Verständigung mit der Sowjetunion nicht möglich sein würde, befürwortete er diese, aber nur von einer Position der Stärke im Einvernehmen mit den Westmächten. De Gaulles Konzept eines gesamteuropäischen Sicherheitssystems unter Einschluss der Sowjetunion stand er skeptisch gegenüber.⁷

Die grundsätzlichen Zielkonflikte zwischen der Bundesrepublik und Frankreich ergaben sich aus ihrem unterschiedlichen Selbstverständnis und ihrer unterschiedlichen Stellung im internationalen System. Frankreich betrachtete sich trotz seiner militärischen Niederlage von 1940 und dem Verlust seiner Kolonien weiterhin als Großmacht mit weltweiten Interessen. Im Kontext des Ost-West-Konfliktes war es zwar auf die militärische Unterstützung der USA angewiesen und deshalb der NATO beigetreten, aber es betrachtete die daraus resultierende Abhängigkeit nur als notwendiges Übel.

Im Gegensatz zu Frankreich verstand sich die frühe Bundesrepublik nicht als Nationalstaat mit

weltweiten Ambitionen, sondern als Provisorium, das in einem wiedervereinten Deutschland innerhalb europäischer Strukturen aufgehen sollte. Trotz der rechtlichen Wiedererlangung der Souveränität war sie aufgrund ihrer geopolitischen Position im Ost-West-Konflikt sicherheitspolitisch weiterhin von den Westmächten, insbesondere den USA, abhängig. Ihr außerpolitischer Handlungsspielraum war daher nach wie vor erheblich eingeschränkt.

Angesichts der deutsch-französischen Zielkonflikte stellte sich die Frage, warum Adenauer trotzdem in den Jahren 1960-63 eine engere Zusammenarbeit mit Frankreich suchte.⁸ Wie de Gaulle betrachtete er die macht- und sicherheitspolitische Konstellation des Kalten Krieges als vorübergehend, die deutsch-französische Nachbarschaft aber als Konstante. Die Zusammenarbeit mit Frankreich war daher für ihn nicht nur ein Mittel der Politik, sondern eine historische Notwendigkeit. Deutschland und Frankreich hätten aufgrund ihrer Geschichte, ihrer geopolitischen Lage und der sowjetischen Bedrohung grundsätzlich das gleiche Interesse an einem starken Europa. Adenauer vertraute dabei auf sein gutes Einvernehmen mit de Gaulle. Dieses beruhte auf der gleichen christlich-abendländischen Gesinnung, der Gegnerschaft gegen sowjetische Expansionsbestrebungen und dem Misstrauen in die amerikanische Sicherheits- und Bündnispolitik. Neben dieser Grundhaltung spielten aber bei Adenauer auch situationsbezogene Überlegungen eine wichtige Rolle.⁹

Die Berlinkrise bestätigte ihn in seiner grundsätzlichen Überzeugung von der Aggressivität und damit existenziellen Gefährlichkeit der sowjetischen Außenpolitik, aber auch in seinem Misstrauen gegenüber der amerikanischen Deutschland- und Sicherheitspolitik. Adenauers Misstrauen gegenüber den USA wurde auch gestärkt durch Kennedys neue strategische Konzeption der „flexiblen Antwort“. Es mache einen begrenzten konventionellen Krieg in Deutschland wieder denkbar, da „die Sowjets“ nicht mehr mit einem sofortigen massiven atomaren Gegenschlag zu rechnen hätten.¹⁰ Eine engere sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Frankreich böte die Möglichkeit, die Amerikaner zu einer stärkeren Berücksichtigung bundesdeutscher Positionen zu veranlassen.¹¹

Er befürwortete die Einrichtung regelmäßiger deutsch-französischer Konsultationsmechanismen. Im Gegensatz zu de Gaulle wollte er jedoch diese nicht nur in einem Protokoll, sondern in einem Vertrag vereinbaren, der auch seine Nachfolger

rechtlich binden würde. So kam es am 22. Januar 1963 zur Unterzeichnung des deutsch-französischen Freundschaftsvertrages in Paris.

DER DEUTSCH-FRANZÖSISCHE VERTRAG

In einer gemeinsamen Erklärung betonten beide Seiten die historische Bedeutung der deutsch-französischen Aussöhnung und erklärten, „dass die Verständigung der Zusammenarbeit zwischen den beiden Ländern einen unerlässlichen Schritt auf dem Wege zu dem vereinten Europa bedeutet“. Im ersten Kapitel (Organisation) sind regelmäßige Konsultationen zwischen den Staats- und Regierungschefs, den Außen- und Verteidigungsministern, den Generalstabschefs und den jeweiligen Beauftragten für Erziehungs- und Kulturpolitik vereinbart. Ferner wurde in jedem der beiden Staaten eine interministerielle Kommission beauftragt, das Vorgehen der beteiligten Ministerien zu koordinieren und in regelmäßigen Abständen ihrer Regierung über den Stand der deutsch-französischen Zusammenarbeit zu berichten. Im zweiten Kapitel (Programm) sind die Gegenstandsbereiche, Modalitäten und Ziele der Konsultationen festgelegt. Im Bereich der Außenpolitik sollten sich vor jeder wichtigen Entscheidung, besonders, wenn sie gemeinsame Interessen tangieren, beide Regierungen beraten, um „so weit wie möglich zu einer gleichberechtigten Haltung zu gelangen“. Als außenpolitische Konsultationsfelder wurden insbesondere Fragen der Europäischen Gemeinschaften und der europäischen Zusammenarbeit, Ost-West-Beziehungen, NATO und internationale Organisationen aufgezählt. Ferner sollte die Zusammenarbeit im Informationswesen, der Entwicklungspolitik, des Gemeinsamen Marktes verstärkt bzw. koordiniert werden. Im Vergleich zur Außenpolitik wurde die Zielsetzung im Bereich der Verteidigungspolitik wesentlich präziser formuliert. So sollten sich beide Seiten auf dem Gebiet der Strategie und der Taktik bemühen, „ihre Auffassungen einander anzunähern, um zu gemeinsamen Konzeptionen zu gelangen“. Dies bedeutete im Klartext, dass ein gemeinsamer Verteidigungsplan ausgearbeitet werden sollte. Um die intellektuellen Voraussetzungen dafür zu schaffen, sollte der Personalaustausch zwischen den Streitkräften verstärkt werden. An diesem Austausch sollten besonders die Lehrkräfte und Schüler der Generalstabschulen, also die zukünftige militärische Elite, beteiligt werden. Der gleichen Zielsetzung diente die Absicht, gemeinsame Rüstungsvorhaben zu planen und durchzuführen.

Ergänzt wurden die außen- und sicherheitspolitischen Absichtserklärungen durch einen Passus über die Kooperation im Bereich Erziehung- und Jugendfragen, insbesondere bei Sprachunterricht und Jugendaustausch. Konkretisiert wurden diese Absichtserklärungen durch die Schaffung des Deutsch-Französischen Jugendwerkes am 5. Juli 1963.¹²

Die Unterzeichnung des Elysée-Vertrages wurde in der deutschen Öffentlichkeit sehr positiv aufgenommen. Zusammen mit der triumphalen Reise de Gaulles durch die Bundesrepublik 1962 symbolisierte er die deutsch-französische Aussöhnung und erreichte damit eine Breitenwirkung, welche die bisherigen deutsch-französischen Begegnungen nicht erreicht hatten. Die Reaktion der politischen und medialen Eliten war dagegen weniger euphorisch. Die „Atlantiker“ in den Bundestagsparteien sowie in den Medien attackierten ihn heftig, da sie in ihm eine Gefährdung der Atlantischen Allianz und damit eine Bedrohung der bundesdeutschen Sicherheit sahen. Lediglich die „Gaullisten“ in der Union (Strauß, von Guttenberg, Gerstenmaier u. a.) begrüßten ihn.¹³ Da die „Atlantiker“ parteiübergreifend die parlamentarische Mehrheit bildeten, konnte der Vertrag nur mit einer Präambel ratifiziert werden, in der die Bundesrepublik ihre engen Bindungen an die Atlantische Allianz und an die europäische Einigung betonte. Dadurch wurde der Vertrag seiner Substanz beraubt, denn beide Ziele standen im krassen Gegensatz zu den Intentionen de Gaulles.

DIE SUCHE NACH EINER GEMEINSAMEN SICHERHEITS- UND AUßENPOLITIK 1963-1966

Nachdem der Vertrag in Kraft getreten war, bemühten sich de Gaulle und Adenauer um eine Verständigung in außen- und sicherheitspolitischen Fragen. Dies erwies sich als überaus schwierig, da nicht nur die gegenseitigen Ausgangspositionen sehr unterschiedlich waren, sondern die Amerikaner auch massiven Druck auf die Bundesrepublik ausübten, sich nicht den französischen Positionen anzuschließen. Durch das Projekt einer multilateralen Atomstreitmacht (MLF) der NATO versuchten sie, die Bundesrepublik noch enger an sich zu binden. Da de Gaulle nicht wie seine Vorgänger der IV. Republik bereit war, die Deutschen an der französischen Atomrüstung zu beteiligen, akzeptierte Adenauer das MLF-Projekt und reduzierte so erheblich die Möglichkeiten einer sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit Frankreich. Aber auch auf

anderen Politikfeldern wurden die deutsch-französischen Gegensätze sichtbar. Eine Annäherung der beiderseitigen Standpunkte, geschweige denn eine gemeinsame außen- und sicherheitspolitische Haltung war daher auf dem ersten Konsultationstreffen in Bonn (4.5.1963) nicht möglich.¹⁴

Die Aussichten auf eine engere deutsch-französische Zusammenarbeit verringerten sich ab Oktober 1963 erheblich durch den Rücktritt Adenauers und durch bündnisinterne Entwicklungen. Der neue Bundeskanzler Ludwig Erhard und dessen Außenminister Gerhard Schröder hielten zwar am deutsch-französischen Vertrag fest, verfolgten jedoch einen pro-atlantischen, pro-britischen Kurs.¹⁵

Ein weiterer Konflikt bahnte sich in der Deutschland- und Europapolitik an. Erhard drängte 1964/65 auf Fortschritte in der politischen Einigung Kerneuropas. Bei den Konsultationsgesprächen im Rambouillet am 19./20. Januar 1965 erklärte sich de Gaulle bereit, Erhards Bestrebungen zu unterstützen, falls die Bundesrepublik ihre sicherheitspolitischen Bindungen an die USA lockerte, auf Atomwaffen verzichtete, die Oder-Neiße-Linie als Grenze anerkannte und die „Europäisierung“ der deutschen Frage, wie er sie sich vorstellte, akzeptierte.¹⁶

Statt der angestrebten gemeinsamen Europainitiative kam es 1965/66 zu schweren europapolitischen Auseinandersetzungen. Anlass waren die unterschiedlichen Positionen in der Agrarfinanzierung. Verschärft wurden diese durch die Forderung der Kommission nach einer Vertiefung der Integration, insbesondere durch Einführung der Mehrheitsabstimmung im Ministerrat. De Gaulle lehnte sie strikt ab, da er wohl zu Recht fürchtete, dass Frankreich in wichtigen Fragen überstimmt werden könnte. Um sie zu verhindern, zog er die französischen Vertreter am 30. Juni 1965 aus der Kommission zurück und löste damit eine schwere EWG-Krise aus. Zu seinem wichtigsten Gegenspieler wurde die Bundesrepublik, die ein vitales Interesse an einer Vertiefung der Integration besaß. Verschärft wurde der deutsch-französische Konflikt noch durch den Versuch von Außenminister Schröder, einem erklärten Gegner des Generals, die Gelegenheit zu nutzen, um dessen gesamteuropäische Pläne zu durchkreuzen. Das gemeinsame Interesse an der Erhaltung einer funktionsfähigen EWG führte schließlich zum „Luxemburger Kompromiss“ vom Januar 1966. Er beendete die Krise, aber die europapolitischen Gegensätze zwischen Frankreich und der Bundesrepublik waren damit nicht überwunden.

Ende 1966, Anfang 1967 veränderten sich erneut die innenpolitischen Grundlagen der deutsch-französischen Beziehungen. Bei den Wahlen zur Nationalversammlung im März 1967 erhielten die Gaullisten nur noch dank des Wahlsystems eine knappe Mehrheit, die Mai-Unruhen von 1968 erschütterten ihre Herrschaft schwer. Bei den Parlamentswahlen vom Herbst 1968 konnten sie zwar einen glänzenden Wahlsieg erringen, aber de Gaulles Herrschaft wurde dadurch nur scheinbar stabilisiert. In der Bundesrepublik wurde die Mitte-Rechts-Koalition Union / FDP durch eine Große Koalition aus Union und SPD unter der Führung von Kurt Georg Kiesinger abgelöst. Während der neue Bundeskanzler im Kern an der pro-französischen Orientierung Adenauers festhielt, strebte sein Außenminister Brandt einen Ausgleich mit dem Ostblock im engen Schulterschluss mit den Vereinigten Staaten an. De Gaulle begrüßte den ostpolitischen Kurs der Regierung Kiesinger / Brandt, war aber nur bereit, ihn zu unterstützen, wenn die Bundesrepublik sich um Kontakte mit der DDR bemühte. Dazu waren jedoch die konservativen Kräfte innerhalb der Regierungskoalition nicht bereit. Auf dem Gipfel vom 12./13. Juli 1967 wurde die Bildung eines Ausschusses für wirtschaftliche und technologische Zusammenarbeit sowie die Berufung von zwei Koordinatoren der deutsch-französischen Beziehungen beschlossen. Diese hatten auf der zwischenstaatlichen Ebene inzwischen eine Dichte erreicht, die eine Koordination dringend notwendig machte.¹⁷

Auch sicherheitspolitisch kam es durch den Bonner Regierungswechsel nicht zu einer Annäherung der deutschen und französischen Standpunkte. Es lag zwar durchaus im französischen Interesse, dass die neue Bundesregierung definitiv auf alle Bestrebungen verzichtete, an der strategischen Nuklearrüstung des Westens beteiligt zu werden und ihre Opposition gegen den Nichtverbreitungsvertrag aufgab, aber auch sie war keineswegs bereit, die französische Bündnis- und Sicherheitspolitik zu unterstützen. De Gaulle verlor daher die Hoffnung auf eine gemeinsame deutsch-französische Sicherheitspolitik und wandte sich nun entschlossen der Sowjetunion zu.¹⁸

De Gaulles Hinwendung zur Sowjetunion bedeutete eine Abkehr von seiner bisherigen antisowjetischen Grundhaltung, die für Adenauer eine wichtige Rolle beim Abschluss des Elysée-Vertrages gespielt hatte. Sie belastete daher die Beziehungen zwischen Paris und Bonn, führte jedoch nicht zum Bruch.

DER BRUCH UND DAS SCHEITERN DES VERTRAGES 1966-1969

Eine entscheidende Voraussetzung einer französisch-sowjetischen Annäherung bildete für de Gaulle die sicherheitspolitische Unabhängigkeit von den Vereinigten Staaten. Da seine Bemühungen um eine Reform der NATO erfolglos geblieben waren, verkündete er im März 1966 den französischen Rückzug aus der integrierten Kommandostruktur der NATO.

Er hoffte zwar weiterhin, gemeinsam mit der Bundesrepublik Kerneuropa sicherheitspolitisch innerhalb einer reformierten NATO organisieren zu können, war aber nun entschlossen, seine Ziele auf Biegen und Brechen zu verfolgen. Dies erwies sich als fatal. Er isolierte dadurch Frankreich innerhalb des westlichen Bündnisses und drängte die Bundesrepublik noch mehr an die Seite der USA.¹⁹

Der französische Rückzug aus der integrierten NATO-Struktur hatte schwerwiegende Folgen für das deutsch-französische Verhältnis. Ein zentrales Problem bildeten dabei der Status und die Aufgabe der in Deutschland stationierten französischen Truppen. Die Bundesregierung vertrat den Standpunkt, dass ihr rechtlicher Status durch einen deutsch-französischen Truppenvertrag neu geregelt werden müsse. De Gaulle lehnte dies zunächst ab, da er letztlich die aus dem zweiten Weltkrieg resultierenden, originären französischen Truppenstationierungsrechte nicht aufgeben wollte. Die Bundesregierung bestand ferner auf einer Vereinbarung Frankreichs mit der NATO über die Aufgaben der auf deutschem Boden stationierten französischen Truppen im Kriegsfall. Auch dies lehnte de Gaulle zunächst ab. Da beide Seiten an der weiteren Präsenz französischer Truppen in der Bundesrepublik interessiert waren, wurde der Konflikt mit einem Kompromiss beigelegt. Das Abkommen vom 21. Dezember 1966 band die Stationierung französischer Truppen in der Bundesrepublik an die Zustimmung der Bundesregierung, ihr Auftrag wurde durch Absprachen zwischen dem französischen Generalstab und dem NATO-Oberkommando geregelt. Die französische Souveränität blieb jedoch in beiden Fällen gewahrt.²⁰ Es gelang de Gaulle nicht, in Verhandlungen mit der Sowjetunion die Teilung des europäischen Kontinents zu überwinden.²¹

Dennoch hielt de Gaulle an seiner Ostpolitik fest. Damit entfiel eine weitere wichtige Voraussetzung des Elysée-Vertrages, nämlich die gemeinsame Gegnerschaft gegen das sowjetische Expansionsstreben. De Gaulle hatte diese zwar keineswegs

aufgegeben, aber durch seine pro-sowjetische Orientierung in den Augen seiner deutschen Partner entwertet. Dies zeigte sich deutlich nach der sowjetischen Invasion der Tschechoslowakei im August 1968. Die Bundesregierung betrachtete diese als eine indirekte Bedrohung und verlangte deshalb eine geschlossene Abwehrfront des Westens wie während der zweiten Berlinkrise. De Gaulle sah in ihr dagegen nur einen unerfreulichen „Verkehrsunfall“ und hielt mangels einer konzeptionellen Alternative an seiner Ostpolitik fest.²² Auch sicherheitspolitisch drifteten die deutsche und französische Haltung immer weiter auseinander. Die Bundesrepublik verstärkte ihre Position in der NATO, wo ihre Vertreter häufig die freigewordenen Plätze der Franzosen einnahmen, Frankreich setzte seine atomare Aufrüstung und seine Unabhängigkeitspolitik unbeirrt fort. Damit entfielen definitiv zwei zentrale Voraussetzungen des Elysée-Vertrages: die gemeinsame Abwehrhaltung gegenüber der Sowjetunion und das gemeinsame Streben nach einer sicherheitspolitischen Organisation Kerneuropas innerhalb des Westens.

In der Europapolitik schien sich jedoch unerwartet eine neue Kooperationschance zu bieten. Am 4. Februar 1969 schlug de Gaulle dem britischen Botschafter in Paris eine außen- und sicherheitspolitische Kooperation zwischen Frankreich, Großbritannien, Italien und der Bundesrepublik im Rahmen einer europäischen Organisation vor, die auf intergouvernementalen Beziehungen beruhen sollte. Seine Initiative blieb folgenlos, da die Briten sie nicht unterstützten.

Eine neue Belastung der deutsch-französischen Beziehungen ergab sich aus den wirtschaftlichen Folgen der Mai / Juni-Krise von 1968. Diese führte u. a. zu einer massiven Kapitalflucht aus Frankreich, die dessen Zahlungsbilanz in große Schwierigkeiten brachte.

Da ein Teil des französischen Fluchtkapitals in die Bundesrepublik floss, kam es zu erheblichen Währungsspannungen zwischen beiden Ländern. Eine Aufwertung der DM und eine Abwertung des Franc zu ihrer Behebung lehnten sowohl Paris als auch Bonn ab. So kam es zu einer Währungskrise zwischen beiden Ländern, die durch die Massenmedien angeheizt wurde. Um die Wogen zu glätten, akzeptierte Kiesinger auf dem Konsultationstreffen vom 8./9. September 1969 die französische Forderung nach Vorrang der Vollendung und Vertiefung der EWG vor ihrer Erweiterung und verzichtete auf ein festes Datum für die Aufnahme von Verhand-

lungen mit Großbritannien, ohne für diese Konzessionen französische Gegenleistungen zu erhalten. Die europapolitischen Gegensätze zwischen Paris und Bonn blieben weiter bestehen.²³

Mit dem Rücktritt de Gaulles am 28. April und der Bildung der sozial-liberalen Regierung Brandt / Scheel am 28. Oktober 1969 veränderten sich grundlegend die innenpolitischen Grundlagen der französischen und der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik. De Gaulles Nachfolger, Georges Pompidou, hielt zwar formal an den außenpolitischen Zielsetzungen des Generals fest, aber er bemühte sich im Gegensatz zu diesem vor allem um die Bewahrung des europäischen Status quo, die sozialliberale Koalition Brandt / Scheel suchte dagegen in enger Abstimmung mit den Vereinigten Staaten durch eine Annäherung an die Ostblockstaaten deren inneren Wandel zu bewirken, um so eines Tages auch die politische Spaltung des europäischen Kontinents überwinden zu können. Eine enge ostpolitische Zusammenarbeit zwischen Paris und Bonn war daher noch weit weniger möglich als vorher. Der Elysée-Vertrag war damit gescheitert, blieb jedoch weiterhin in Kraft.

Ein überflüssiger Vertrag?

Der Elysée-Vertrag war an den grundlegenden deutsch-französischen Zielkonflikten und den machtpolitischen Realitäten des internationalen Systems gescheitert. Trotz aller Anstrengungen war es Paris und Bonn nicht gelungen, ihre außen- und sicherheitspolitischen Gegensätze durch Verhandlungen zu überwinden, wie Adenauer gehofft hatte. War er deshalb überflüssig, wie seine Kritiker meinen?²⁴ Nein, keineswegs, wie sich rückschauend sagen lässt. Durch seine Konsultationsmechanismen zwang er die Spitzenpolitiker beider Länder zum regelmäßigen Austausch ihrer Positionen und so weit wie möglich zum Aushandeln von Kompromissen. Auch wenn dies nicht zu einer gleichgerichteten Außen-, Europa- und Sicherheitspolitik führte, so schuf es doch mit der Zeit eine Vertrauensbasis, auf der dann unter völlig geänderten Verhältnissen Helmut Schmidt und Giscard d'Estaing sowie Mitterrand und Kohl aufbauen konnten.²⁵ Der Vertrag förderte auch indirekt zahlreiche zivilgesellschaftliche Initiativen in den Bereichen Wissenschaft, Jugend, Bildung, Austausch, Städtepartnerschaften etc. So entstand ein zivilgesellschaftliches Netzwerk zwischen beiden Ländern, das auch in Krisenzeiten bis heute ein solides Fundament ihrer beiderseitigen Beziehungen bildet.

ANMERKUNGEN

- 1 Eine umfangreiche Bibliographie zur Vorgeschichte findet sich in Lappenküper, Ulrich: Die deutsch-französischen Beziehungen 1949-1963. Von der „Erbfeindschaft“ zur „Entente élémentaire“, München 2001, S. 1915-1965.
- 2 Vgl. Maillard, Pierre: De Gaulle et le problème allemand, Paris 2001.
- 3 Dies blieb ein Grundsatz französischer Außenpolitik bis zum Ende des Ost-West-Konfliktes. Noch Mitterrand versuchte ihn 1989/90 durchzusetzen, vgl. Bozo, Frédéric: Mitterrand, la fin de la guerre froide et l'unification allemande: de Yalta à Maastricht, Paris 2005.
- 4 Vgl. Vaisse, Maurice (Hrsg.): De Gaulle et la Russie, Paris 2006.
- 5 Vgl. Vaisse, Maurice: La Puissance ou l'influence? La France dans le monde depuis 1958, Paris 2009.
- 6 Während die EWG-Partner trotz aller Kooperationsbereitschaft am Integrationsprinzip festhielten, wollte de Gaulle es durch das intergouvernementale Kooperationsprinzip ersetzen. Außerdem lehnte er die Forderung der Benelux-Staaten, insbesondere der Niederlande, nach einer sofortigen Beteiligung Großbritanniens an den Verhandlungen ab, weil er darin eine Gefahr für die französische Führungsposition sah; vgl. Caviglia, Daniele: De Gaulle e il tentativo di spostare l'asse politico europeo. Il piano Fouchet, Padua 2000.
- 7 Vgl. u. a. Köhler, Henning: Adenauer. Eine politische Biographie, Berlin 1994.
- 8 Vgl. Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Adenauer und Frankreich. Die deutsch-französischen Beziehungen 1958 bis 1969, Bonn 1985; ferner Schwab, Klaus: Konrad Adenauer und Frankreich 1949-1963. Stand und Perspektiven der Forschung zu den deutsch-französischen Beziehungen in Politik, Wirtschaft und Kultur, Bonn 2005.
- 9 Vgl. hierzu besonders die Memoiren von Adenauer, Konrad: Erinnerungen 1959-1963, Stuttgart 1968.
- 10 Vgl. Möller, Horst (Hrsg.): Akten zur Auswärtigen Politik der Bundesrepublik Deutschland. 1962, in 3 Bänden, bearbeitet von Mechthild Lindemann und Michael Mayer, München 2010.
- 11 Vgl. u. a. Schwarz, Hans-Peter (Hrsg.): Adenauer und Frankreich. Die deutsch-französischen Beziehungen 1958 bis 1969, Bonn 1985. Die Gegenposition dazu vertritt v. a. Ziebura, Gilbert: Die deutsch-französischen Beziehungen seit 1945. Mythen und Realitäten, Stuttgart, überarbeitete und aktualisierte Neuauflage, 1997, S. 137-171.
- 12 Französische Botschaft / Presse- und Informationsabteilung (Hrsg.): Deutsch-französische Grundsatztexte, Vertrag zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über die deutsch-französische Zusammenarbeit, 22.1.1963, www.botschaft-frankreich.de, Stand: 23.1.2003.
- 13 Geiger, Tim: Atlantiker gegen Gaullisten. Außenpolitischer Konflikt und innerparteilicher Machtkampf in der CDU / CSU 1958-1969, München 2008.
- 14 Vgl. Soutou, Georges-Henri: L'alliance incertaine. Les rapports politico-stratégiques franco-allemands, 1954-1996, Paris 1996, S. 263 ff.

- ¹⁵ Vgl. Ziebura: Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 173 f.; Soutou: L'alliance incertaine, S. 270 f.
- ¹⁶ Vgl. seine Pressekonferenz vom 4.2.1965 in De Gaulle, Charles: Discours et Messages, 1962-1965, Band 4, Paris 1975, S. 338-342.
- ¹⁷ Vgl. Ziebura: Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 196.
- ¹⁸ Vgl. Vaisse: De Gaulle et la Russie.
- ¹⁹ Vgl. Soutou: L'alliance incertaine, S. 287 ff.
- ²⁰ Ebd., S. 295 ff.
- ²¹ Vgl. Vaisse: De Gaulle et la Russie, S. 173 ff.
- ²² Vgl. seine Presskonferenz vom 9.9.1968 in De Gaulle, Charles: Discours et Messages, 1966-1969, Bd. 5, Paris 1975, S. 332-335.
- ²³ Vgl. Rosin, Philip: Kurt Georg Kiesinger und Charles de Gaulle: die Entwicklung der deutsch-französischen Beziehungen in der Zeit der Großen Koalition 1966-1969, Bonn 2007.
- ²⁴ So Ziebura: Die deutsch-französischen Beziehungen, S. 157 ff.
- ²⁵ Vgl. Waechter, Mathias: Helmut Schmidt und Valéry Giscard d'Estaing. Auf der Suche nach Stabilität in der Krise der 70er-Jahre, Bremen 2011; Lind, Christoph: Die deutsch-französischen Gipfeltreffen der Ära Kohl-Mitterrand 1982-1994. Medienspektakel oder Führungsinstrument?, Baden-Baden 1998; Micard-Delacroix, Hélène: Ungebrochene Kontinuität. François Mitterrand und die deutschen Kanzler Helmut Schmidt und Helmut Kohl 1981-1984, in: Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 47/1999, S. 539-558.

DIE AUßENPOLITIK DER EU – VERDERBEN ZU VIELE KÖCHE DEN BREI?

CHRISTIAN CALLIESS || Wenn die EU als außenpolitischer Akteur ernst genommen werden will, dann braucht sie entsprechende Kompetenzen und handlungsfähige Institutionen. Der Vertrag von Lissabon geht einen wichtigen Schritt in diese Richtung, indem er eine Art „Europäischen Außenminister“ samt Auswärtigem Dienst etabliert. Gleichzeitig stärkt er jedoch die Rolle der Mitgliedstaaten, was insbesondere in der neuen Institution des Präsidenten des Europäischen Rates zum Ausdruck kommt. Wie die Reformen zu bewerten sind und ob die EU nach Außen handlungsfähiger geworden ist, untersucht vor diesem Hintergrund der nachfolgende Beitrag.

EINFÜHRUNG

Es ist schon fast zu einem Allgemeinplatz geworden, dass die europäischen Staaten mit ihrer nationalen Außenpolitik allein zu schwach sind, um sich im Konzert mit den sog. Global Players, etwa den USA oder China, Gehör zu verschaffen. Nur konsequent wäre es daher, wenn die EU für ihre 27 Mitgliedstaaten und mehr als 500 Millionen Bürger außenpolitisch mit einer Stimme spräche. Dem entspricht nicht nur der vielzitierte Ruf des ehemaligen US-Außenministers Henry Kissinger nach der einen europäischen Telefonnummer (in der Hoffnung, dass dann auch nur eine Person in Gestalt eines europäischen Außenministers den Telefonhörer abnimmt), sondern auch die Erwartung vieler Staaten und Regionen in der Welt, die sich von der ökonomischen Zivilmacht EU ein Gegengewicht zu den USA, China oder Russland erhoffen.

Jedoch gestaltet sich die europäische Integration gerade auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik – trotz aller theoretisch ringsum anerkannten integrationspolitischen Evidenz – seit jeher als besonders schwierig. Angesichts der Tatsache, dass es sich bei der Außen- und Sicherheitspolitik um einen Kernbereich souveräner Staatlichkeit handelt, ist es nicht überraschend, dass die notwendigen integrationspolitischen Schritte bislang nur zaghaf und sehr vorsichtig erfolgten. Sie entsprachen aber damit immer auch der jeweiligen Integrationsbereitschaft in den Mitgliedstaaten, die – nicht zuletzt im Interesse der Glaubwürdigkeit europäischer Außen-

politik – auch nicht durch einen sog. Großen Wurf überfordert werden durfte.¹

Ihren Ursprung hat die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union in der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) von 1970. Anfangs hatte diese Kooperation für eine gemeinsame europäische Außenpolitik nur in Form einer Konsultation der einzelnen Außenminister der Mitgliedstaaten untereinander stattgefunden. Eine Ausweitung der diplomatischen Kontakte, etwa durch Schaffung europäischer Institutionen und eine Verankerung in den europäischen Verträgen, war zunächst nicht vorgesehen.

Erst 1986 wurde die EPZ im Rahmen der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) auf eine völkerrechtsrechtliche Grundlage gestellt (Art. 1 und 30 EEA) und im Jahre 1992 dann durch den Vertrag von Maastricht zur GASP weiterentwickelt. Mit der sog. Säulenstruktur blieb zwar der intergouvernementale Charakter der Zusammenarbeit in außen- und sicherheitspolitischen Fragen erhalten, sie wurde damit jedoch, wenn auch unvollkommen, in den bestehenden europäischen institutionellen Rahmen eingebettet: Der Ministerrat erhielt die Kompetenz, über außenpolitische Maßnahmen und Erklärungen zu beraten und zu beschließen. Die Kommission sowie das Europäische Parlament sollten in den Rechtssetzungsprozess mit einbezogen werden. Wenn auch nicht so umfassend wie im EG-Vertrag, so sollte ihnen durchaus eine konstitutive Funktion zukommen. Durch den Amsterdamer

Vertrag von 1997 und den Vertrag von Nizza aus dem Jahre 2001 wurde die GASP um eine gemeinsame Verteidigungspolitik ergänzt sowie institutionell weiter ausgebaut.

Der Verfassungskonvent, der mit dem – später im französischen und niederländischen Referendum gescheiterten – Verfassungsvertrag wesentliche Vorarbeiten für den Vertrag von Lissabon leistete, war von dem Auftrag geleitet, das außenpolitische Handeln der EU kohärenter und damit transparenter zu gestalten und eine „Europäische Stimme“ auf internationaler Ebene zu etablieren. Der Vertrag von Lissabon hat die schon im Vertrag über eine Verfassung für Europa enthaltenen Neuerungen in das bestehende Vertragswerk eingearbeitet.² Ebenso wie der gescheiterte Verfassungsvertrag hält aber auch er an der intergouvernementalen Konzeption der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik fest. Insbesondere werden die Regelungen zur Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Gegensatz zur Polizeilichen und Justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (PJZS) im Vertrag über die Europäische Union (EUV n. F.) belassen und nicht in den Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) integriert.

DIE AUSGESTALTUNG DER GASP VOR UND NACH DEM VERTRAG VON LISSABON

Der Vertrag über die Europäische Union in der Fassung von Nizza enthielt in den Artikeln 11-28 EUV die wesentlichen Bestimmungen über die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik als Zweite Säule der EU. Neben den in Art. 11 EUV enthaltenen Grundsätzen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik in Form der Förderung von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten, internationaler Zusammenarbeit und internationaler Sicherheit bestimmte Art. 17 EUV, dass die Außen- und Sicherheitspolitik auch eine schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik umfasst, die auf Beschluss des Rates zu einer gemeinsamen Verteidigung führen kann. Herzstück der gemeinsamen Verteidigungspolitik bildeten die sog. Petersberg-Aufgaben,³ die den Bereich des militärischen Krisenmanagements umfassten. Hierzu zählten insbesondere humanitäre Aufgaben, Rettungseinsätze, friedenserhaltende sowie friedensschaffende Maßnahmen und auch Kampfeinsätze zur Krisenbewältigung, Art. 17 Abs. 2 EUV. Zur Verwirklichung der Gemeinsamen Verteidigungspolitik war auch der Aufbau eigener militärischer Einsatzgruppen der EU vorgesehen, die sich mit-

gliedstaatlicher Militärkräfte bedienen sollten. Ferner sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten eng mit der Westeuropäischen Union (WEU) und der NATO kooperieren, um der EU die nötigen operativen Kapazitäten und Fähigkeiten zu verleihen.

Der Vertrag von Lissabon übernimmt die Vorschriften über die GASP und ESVP mit einigen Ergänzungen. Erweitert werden die Aufgaben der EU im Bereich der Verteidigungspolitik, die nun nicht mehr Europäische, sondern Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) genannt wird, um die Bekämpfung des Terrorismus und die Bemühung um Abrüstungsmaßnahmen (Art. 43 Abs. 1 EUV n. F.). Ferner bindet Art. 42 Abs. 1 EUV n. F. die EU bei ihren Missionen an die Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen, die bis dato nur in Art. 11 EUV als Zielvorstellung in den EUV Eingang fanden.

Der Reformvertrag spricht nicht mehr nur von militärischen Mitteln, sondern auch von zivilen Mitteln der Union zur Sicherung der Operationsfähigkeit. Durch das neue Vertragswerk wird auch eine rechtlich bindende Beistandspflicht der Mitgliedstaaten in den EU-Vertrag aufgenommen, die diese dazu anhält, einem Mitgliedstaat im Falle eines bewaffneten Angriffs auf sein Hoheitsgebiet alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung zukommen zu lassen (Art. 42 Abs. 7 EUV n. F.).⁴ Schranken findet diese Solidarität aber in Art. 51 der UN-Charta und den Besonderheiten der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten. Ergänzt wird diese militärische Solidaritätsklausel durch Art. 222 AEUV, der diese Beistandspflicht auf Terrorakte, Naturkatastrophen oder von Menschen verursachte Katastrophen im Hoheitsgebiet der EU erweitert. Art. 222 AEUV regelt auch das Verfahren bezüglich der Anwendung dieser Klausel.

Weiterhin ist vorgesehen, dass es einzelnen Mitgliedstaaten im Bereich der Verteidigungspolitik erlaubt ist, im institutionellen Rahmen der EU in Form einer Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit enger zu kooperieren (Art. 42 Abs. 6 i. V. m. Art. 46 EUV n. F. und dem Protokoll (Nr. 10) über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit).⁵ Der bisherige Art. 17 Abs. 4 EUV erlaubte lediglich die Verstärkte Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten außerhalb der EU in den Strukturen der WEU bzw. der NATO.

Eine – von der gemeinsamen Verteidigungspolitik zu unterscheidende – gemeinsame Verteidigung auf Unionsebene wird durch den Vertrag von Lissa-

bon nicht eingeführt, sondern nur in Aussicht gestellt.⁶ Eine solche, vom aktuell geltenden Prinzip der ausschließlich freiwilligen Beteiligung abweichende gemeinsame Verteidigung hängt von einem einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates ab (Art. 42 Abs. 2 EUV n. F.). Daneben behält Art. 42 Abs. 3 EUV n. F. die Bündnisfreiheit bei, welche vormals in Art. 17 Abs. 1 UAbs. 2 EUV normiert war.

DIE AKTEURE DER GASP

Der Europäische Rat

Der Europäische Rat wurde auf dem Gipfeltreffen in Paris im Jahre 1974 ins Leben gerufen und sollte die seit dem Gipfel von Den Haag 1969 existierende, rein informelle Zusammenkunft der Staats- und Regierungschefs institutionalisieren, indem die Gipfelkonferenz künftig in regelmäßigen Abständen unter der Bezeichnung Europäischer Rat stattfinden sollte. Durch den Vertrag von Maastricht wurde der Europäische Rat als Organ in den EU-Vertrag aufgenommen und erhielt seine bis zum Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon geltende rechtliche Gestalt. Seine rechtliche Verankerung fand sich in Art. 4 EUV, der normierte, dass der Europäische Rat aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie dem Kommissionspräsidenten besteht. Der Europäische Rat trat demnach mindestens zweimal jährlich zusammen, wobei in der Praxis zwei weitere informelle Treffen hinzukamen. Den Vorsitz im Europäischen Rat führte derjenige Staats- oder Regierungschef, der im Ministerrat den halbjährlichen Vorsitz bekleidete, Art. 4 UAbs. 2 EUV.

Mit dem Vertrag von Lissabon finden sich die Vorschriften zum Europäischen Rat nunmehr in Art. 15 EUV n. F. sowie Art. 235 und 236 AEUV. Auch nach neuer Rechtslage kommt dem Organ zuvorderst die Aufgabe zu, der Union die für ihre Entwicklung erforderlichen Impulse zu geben und die allgemeinen politischen Zielvorstellungen und Prioritäten hierfür festzulegen (Art. 15 Abs. 1 EUV n. F.). Der Europäische Rat soll mithin insbesondere die Funktion eines politischen Leitorgans wahrnehmen.

Der Europäische Rat war zwar bereits zuvor über den „einheitlichen institutionellen Rahmen“ des Art. 3 EUV fest in der Struktur der EU verankert, wurde aber bislang in Art. 4 EUV und damit isoliert von den Gemeinschaftsorganen (Art. 7 EGV) tätig. Mit dem Vertrag von Lissabon und der damit verbundenen Aufgabe der Säulenstruktur ist dieses Problem gelöst worden: Gemäß Art. 47 EUV n. F.

besitzt die neue Europäischen Union Rechtspersönlichkeit; ferner wird der Europäische Rat ausdrücklich als Organ der EU bezeichnet und in Art. 13 EUV n. F. an zweiter Stelle hinter dem Europäischen Parlament genannt. Der Vertrag von Lissabon integriert den Europäischen Rat somit vollständig in das institutionelle Gefüge der EU. Diese Neuerung stärkt das intergouvernementale Element der Union und spiegelt die bereits früher existierende politische Realität wider, in der der Europäische Rat als Motor des Integrationsprozesses die politischen Ziele der Union prägt und damit eine zentrale Rolle in allen Politikbereichen der Verträge spielt.

Nach bisheriger Rechtslage kam dem Europäischen Rat eine zentrale Rolle innerhalb der GASP sowie der ESVP zu. In diesem Organ gaben die Staats- und Regierungschefs Leitlinien und Grundsätze für ein gemeinsames Vorgehen auf europäischer Ebene vor (vgl. Art. 13 Abs. 1 EUV). Daneben wurde er zu einer Art Berufungsinstanz, wenn sich ein Mitgliedstaat einer Entscheidung im Rat widersetze, die mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden musste (Art. 23 Abs. 2 EUV). Im Ergebnis war der Europäische Rat damit nicht nur Impulsgeber, sondern vielmehr eine förmliche Entscheidungsinstanz der GASP und der ESVP. Die Grundsätze und allgemeinen Leitlinien wirkten gleichzeitig begrenzend auf die Befugnisse des Rates, der in seinem Handeln an die vom Europäischen Rat aufgestellten Grundsätze vollumfänglich gebunden war (Art. 13 Abs. 3 EUV).

Der Vertrag von Lissabon hält grundsätzlich an der Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates bezüglich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik fest (Art. 26 Abs. 1 EUV n. F.). Hinzu kommt jedoch die Festlegung der strategischen Interessen und Ziele der Union gemäß Art. 22 EUV n. F. Diese können sich auf die GASP und GSVP sowie auf andere Bereiche des auswärtigen Handelns der Europäischen Union beziehen. Im Ausgleich dazu verzichtet der Vertrag von Lissabon in Art. 25 EUV n. F. auf die gemeinsame Strategie. Insgesamt sieht der Reformvertrag eine Stärkung der Rolle des Europäischen Rates insbesondere in Fragen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor. Seine Rolle als Impulsgeber tritt zurück; vielmehr soll der ER verstärkt zum Akteur in der Außenpolitik der EU werden. Dies wird nicht zuletzt durch den neuen Präsidenten des Europäischen Rates erreicht, der die Union „auf seiner Ebene“ nach außen und damit auch in Fragen der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik vertritt.

Gemäß Art. 15 Abs. 3 EUV n. F. soll der Europäische Rat nunmehr zwingend zweimal halbjährlich und damit mindestens alle drei Monate zusammenkommen. Der Präsident kann zudem – sofern erforderlich – zusätzliche Tagungen einberufen. Eine weitere Neuerung erfährt das Organ dadurch, dass der Hohe Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik, der jedoch kein konstituierendes Mitglied des Europäischen Rates ist (Art. 15 Abs. 2 S. 2 EUV n. F.), an seiner Arbeit teilnimmt.

Die Rolle der nationalen Außenminister im Rat

Nach bisheriger Rechtslage war der Rat in der Formation der Außenminister für die Umsetzung sowie Konkretisierung der Vorgaben des Europäischen Rates zuständig. Zudem hatte er für eine Übereinstimmung der GASP mit dem Handeln der EU in anderen Politikbereichen Sorge zu tragen, um ein einheitliches, kohärentes und wirksames Vorgehen der Union zu sichern (Art. 13 Abs. 2 UAbs. 2 EUV). Nach früherer Rechtslage nahm der Vorsitz des Rates für Auswärtige Angelegenheiten die Aufgabe der Außenvertretung der Union in Angelegenheiten der GASP wahr (Art. 18 Abs. 1 EUV). Der Vorsitz selbst war im EUV nicht definiert, sondern vielmehr aufgrund des Verweises in Art. 28 Abs. 1 EUV anhand der Vorschriften des EGV zu bestimmen und entsprach gemäß Art. 203 EGV dem Vorsitz im EG-Ministerrat. Danach wurde der Vorsitz im Rat von den Mitgliedstaaten nacheinander für jeweils sechs Monate wahrgenommen.

Auch nach dem Vertrag von Lissabon obliegt dem Rat die Aufgabe der Ausgestaltung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Insoweit fasst er die zur Durchführung erforderlichen Beschlüsse auf Grundlage der vom Europäischen Rat festgelegten Leitlinien und strategischen Vorgaben (Art. 26 Abs. 2 EUV n. F.). Die Durchführung selbst liegt sodann gemäß Art. 26 Abs. 3 EUV n. F. bei den Mitgliedstaaten sowie beim Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik. Die Verantwortung für ein kohärentes Vorgehen der EU im Bereich des auswärtigen Handelns obliegt auch weiterhin dem Rat sowie der Kommission (Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 EUV n. F.). Unterstützt werden sie dabei vom Hohen Vertreter. Eine Sonderregelung für den Bereich der GASP findet sich in Art. 26 Abs. 2 UAbs. 2 EUV n. F., wonach der Hohe Vertreter zusammen mit dem Rat für ein einheitliches, kohärentes und wirksames Vorgehen der Union Sorge trägt. Die Kommission ist insoweit ausgeklammert. Dem Rat stehen die in Art. 25 Abs. 3 lit. b) EUV n. F. genannten

Rechtsetzungsinstrumente zur Verfügung. Der Außenministerrat kann auf Initiative eines Mitgliedstaates und auf Vorschlag des Hohen Vertreters – gegebenenfalls mit Unterstützung der Kommission – tätig werden (Art. 30 Abs. 1 EUV n. F.).

Das neue Amt des Präsidenten des Europäischen Rates

Die Präsidentschaft des Europäischen Rates übt nunmehr eine für zweieinhalb Jahre gewählte Person aus (vgl. Art. 15 Abs. 5 EUV n. F.), die nicht zugleich ein einzelstaatliches Amt inne hat (Art. 15 Abs. 6 UAbs. 3 EUV n. F.) und nur einmal wiedergewählt werden darf.⁷ Neben seiner Leitungs-, Koordinations- und Impulsfunktion in Bezug auf die Arbeit des Europäischen Rates (Art. 15 Abs. 6 EUV n. F.) nimmt der Präsident die Außenvertretung der EU „auf seiner Ebene und in seiner Eigenschaft, unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik“ in Angelegenheiten der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) wahr.

Die Schaffung eines hauptamtlichen Präsidenten des Europäischen Rates soll die Kontinuität und Effizienz der Arbeit des Europäischen Rates verbessern. Es ist das erklärte Ziel, dem politischen Leitorgan ein Gesicht zu geben. Der Präsident tritt nunmehr in seiner Funktion als hauptamtlicher Unionsbediensteter auf und nicht mehr primär als Vertreter von einzelstaatlichen Interessen. Er nimmt damit eine Art Zwischenstellung ein und verkörpert den Kompromiss zwischen intergouvernementalen und supranationalen Elementen des Europäischen Rates. In seiner Rolle als Präsident hat er aber keine Richtlinienkompetenz und ist den übrigen Ratsmitgliedern hierarchisch nicht übergeordnet. Er bereitet in Zusammenarbeit mit dem Kommissionspräsidenten und auf Grundlage der Beiträge der Ratsformation „Allgemeine Angelegenheiten“ die Arbeiten des Europäischen Rates vor und sorgt für die nötige Kontinuität (Art. 15 Abs. 6 lit. b) EUV n. F.).

Der Präsident erstattet dem Europäischen Parlament nach jeder Tagung Bericht (Art. 15 Abs. 6 lit. d) EUV n. F.) und unterzeichnet die gefassten Beschlüsse des Europäischen Rates.

Als problematisch könnte sich die Legitimation des Präsidenten erweisen. Im Rahmen der früheren, halbjährlich zwischen den Mitgliedstaaten rotierenden Präsidentschaft war dieser in seiner Funktion als nationaler Regierungschef zumindest seinem jeweiligen nationalen Parlament gegenüber rechnen-

schaftspflichtig. Ein entsprechender Kontrollmechanismus ist im Vertrag von Lissabon nicht vorgesehen. Weder die nationalen Parlamente noch das Europäische Parlament verfügen in Bezug auf die Tätigkeit des Präsidenten des Europäischen Rates über Kontrollrechte.

Andererseits ist aber festzustellen, dass dem Präsidenten des Europäischen Rates durch den Vertrag von Lissabon zunächst keine eindeutigen eigenständigen Entscheidungskompetenzen verliehen werden, sondern er vielmehr als Repräsentant des Europäischen Rates fungieren soll. Überdies erhält der Präsident des Europäischen Rates keinen eigenen Verwaltungsunterbau, vielmehr sieht der Vertrag von Lissabon vor, dass er durch das Generalsekretariat des Rates unterstützt wird (Art. 235 Abs. 4 AEUV). Vor diesem Hintergrund stellt sich die grundsätzliche Frage, ob der Präsident über eine hinreichend personelle, administrative und finanzielle Ausstattung verfügt, die es ihm erlaubt, seine Aufgaben überhaupt effektiv wahrzunehmen. Damit hängt auch die Frage zusammen, wie weitreichend der Entscheidungsspielraum des Präsidenten ist. Dies ist insbesondere davon abhängig, inwieweit die Staats- und Regierungschefs diesem einen solchen Entscheidungsspielraum zugestehen. Mitentscheidend ist daneben auch die jeweilige Persönlichkeit des Präsidenten des Europäischen Rates.

Die Rolle der Kommission im Rahmen der GASP nach dem Vertrag von Lissabon

Anders als früher kommt der Kommission nach dem Vertrag von Lissabon bei der Außenvertretung innerhalb der GASP keine Funktion mehr zu (Art. 17 Abs. 1 EUV n. F.). Allerdings bleibt sie durch den Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik, der ja zugleich Vizepräsident der Kommission ist, eng mit dem Geschehen in der GASP verbunden. Innerhalb der Kommission ist ihr Vizepräsident und Hohe Vertreter mit ihrer Zuständigkeit im Bereich der Außenbeziehungen und der Koordinierung der übrigen Aspekte des auswärtigen Handelns der Union betraut (Art. 18 Abs. 4 S. 3 EUV n. F.). Insbesondere kommt der Kommission keine eigenständige Befugnis mehr zu, eine Beschlussinitiative in den Rat für Auswärtige Angelegenheiten einzubringen. Vielmehr kann die Kommission den Hohen Vertreter bei seinen Vorschlägen unterstützen (Art. 30 Abs. 1 EUV n. F.). Auch sieht der Reformvertrag die Möglichkeit vor, dass der Hohe Vertreter und die Kommission dem Rat im Sinne des Art. 22

Abs. 2 EUV n. F. gemeinsame Vorschläge unterbreiten, um konkurrierende Vorschläge zu vermeiden und damit die Kohärenz des auswärtigen Handelns zu fördern, wobei die Kommission nur für diejenigen Bereiche des auswärtigen Handelns zuständig ist, die nicht der GASP unterfallen. Im Rahmen der GSVP ist die Kommission nur dann ausnahmsweise fakultativ durch den Hohen Vertreter beteiligt, vgl. Art. 42 Abs. 4 S. 2 EUV n. F.

Die Rolle des Europäischen Parlaments im Rahmen der GASP nach dem Vertrag von Lissabon

Durch den Vertrag von Lissabon bleibt die Rolle des Europäischen Parlaments (EP) in Angelegenheiten der GASP und GSVP nahezu unverändert. Die Art. 36 und Art. 27 Abs. 3 EUV n. F. verleihen dem Parlament ein bloßes Recht zur Beobachtung und zur Abgabe von Stellungnahmen, eine Mitentscheidungsbefugnis ist auch künftig nicht vorgesehen. Art. 36 EUV n. F. sieht eine regelmäßige Anhörung nicht mehr durch den Vorsitz, sondern durch den Hohen Vertreter über die wichtigsten Aspekte und grundlegenden Weichenstellungen der GASP und GSVP vor. Ferner soll das EP über die Entwicklungen innerhalb der GASP stetig unterrichtet werden. Die Auffassungen des EP sind auch nach dem Vertrag von Lissabon gebührend zu berücksichtigen. Dies kann vor allem dadurch geschehen, dass der Hohe Vertreter den Rat für Auswärtige Angelegenheiten, dem er ohnehin vorsitzt, sowie den Europäischen Rat von den Stellungnahmen des EP in Kenntnis setzt.

Überwiegend unverändert bleibt auch das Recht des EP, Anfragen und Empfehlungen an den Rat zu richten (Art. 36 UAbs. 2 EUV n. F.). Allerdings wird diese Kompetenz zusätzlich auch noch auf den Hohen Vertreter ausgedehnt. Vorgesehen ist nun auch explizit eine zweimal-jährliche Aussprache – über die Fortschritte bei der Durchführung nicht nur der GASP, sondern auch der GSVP.

Ferner soll das Europäische Parlament an der Ernennung des Hohen Vertreters nach Art. 17 Abs. 7 UAbs. 3 EUV n. F. beteiligt sein, da er zugleich Vizepräsident der Kommission ist. Die Zustimmungsbefugnis besteht jedoch nicht individuell, sondern nur bezüglich des gesamten Kommissionskollegiums.

Die Mitsprache des Parlaments in Fragen der Finanzierung der GASP und GSVP bleibt unverändert. Nach Art. 41 EUV n. F. gehen die Verwaltungsausgaben der Organe für die GASP sowie die GSVP zulasten des Haushalts der EU; damit ist das

Haushaltsverfahren anzuwenden, an dem das Europäische Parlament nach Art. 310 AEUV maßgeblich beteiligt ist.

Der Hohe Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik als „Außenminister der EU“

Die Institution des Hohen Vertreters wurde an sich durch den Amsterdamer Vertrag eingeführt (Art. 26 EUV), um das eingangs erwähnte, oft beklagte Fehlen einer für die EU nach außen auftretenden Stimme, eben jener europäischen Telefonnummer (Henry Kissinger), zu kompensieren. Mit diesem Amt sollte die Kontinuität der europäischen Außenpolitik dadurch verbessert werden, dass der Hohe Vertreter für eine Dauer von fünf Jahren vom Rat mit qualifizierter Mehrheit gemäß Art. 207 Abs. 2 EGV gewählt wurde und nicht wie der Ratsvorsitz halbjährlich wechselte. Aufgrund der Personalunion mit dem Amt des Generalsekretärs des Rates war mit dem Amt des Hohen Vertreters jedoch kein eigenständiges Organ geschaffen worden; er war vielmehr an den Rat gebunden. So wurde der Handlungsrahmen des Hohen Vertreters durch den Rat bestimmt. Er unterstützte den Rat namentlich bei der Formulierung, Vorbereitung und Durchführung politischer Entscheidungen und führte gegebenenfalls auf Ersuchen des Ratsvorsitzes im Namen des Rates den politischen Dialog mit Drittstaaten. Er sollte den Ratsvorsitz vor allem dadurch entlasten, dass er die ständig steigenden Dialogverpflichtungen der EU infolge der Assoziierungs- und Partnerschaftsabkommen für den Ratsvorsitz wahrnahm.

Im gescheiterten Verfassungsvertrag wurde der Hohe Vertreter explizit zum „Außenminister“ der EU aufgewertet. Von dieser staatsanalogen Bezeichnung nimmt der Lissabonner Reformvertrag aus innenpolitischen Motiven der Mitgliedstaaten bewusst Abstand, indem er den alten Begriff des Hohen Vertreters wieder einführt (Art. 18 EUV n. F.). In seiner Person bündeln sich aber nunmehr die Aufgaben, die bisher vom Rat mit Unterstützung des Generalsekretärs und des Hohen Vertreters wahrgenommen wurden. Zugleich nimmt der Hohe Vertreter den Vorsitz im Außenministerrat und das Amt des Vizepräsidenten der Kommission wahr (Art. 18 Abs. 3, 4 EUV n. F.). Der Hohe Vertreter der Union für die Außen- und Sicherheitspolitik wird gemäß Art. 18 Abs. 1 EUV n. F. mit qualifizierter Mehrheit für eine Amtsperiode von fünf Jahren durch den Europäischen Rat mit Zustimmung des Kommissionspräsidenten ernannt. Nach Art. 18

Abs. 2 EUV n. F. wird ihm die „Leitung der GASP“ übertragen. Zusammen mit den Mitgliedstaaten ist der Hohe Vertreter zur Durchführung der GASP verpflichtet (Art. 26 Abs. 3 EUV n. F.). Dementsprechend führt der Hohe Vertreter die GASP nach wie vor im Auftrag des Rates durch. Mithin ist er auch weiterhin ausdrücklich dem Rat zugeordnet und an dessen Richt- und Leitlinien gebunden. Auch der neue Hohe Vertreter nach dem Vertrag von Lissabon ist also nur in den ihm vom Rat überlassenen Spielräumen zu einer eigenen Außenpolitik berechtigt.⁸

Zu seinen Kompetenzen zählt vor allem, die Union in Angelegenheiten der GASP nach außen zu vertreten (Art. 27 Abs. 2 EUV n. F.). Diese Aufgabe obliegt nach neuer Rechtslage also nicht mehr dem jeweiligen (bisher halbjährlich wechselnden) Ratsvorsitz. Gemäß Art. 27 Abs. 2 EUV n. F. erhält der Hohe Vertreter der EU die Kompetenz, im Namen der EU rechtserhebliche Erklärungen abzugeben oder zu empfangen sowie im Namen der Union den politischen Dialog mit Drittstaaten zu führen und den Standpunkt der Union in internationalen Organisationen oder auf internationalen Konferenzen zu vertreten. Der Hohe Vertreter ist ferner für die Koordinierung der außenpolitischen Aktivitäten der Mitgliedstaaten und der Union zuständig (Art. 34 Abs. 1 EUV n. F.). Zudem sorgt der Hohe Vertreter für ein gemeinsames außenpolitisches Vorgehen (Art. 32 UAbs. 2 EUV n. F.). Im Sinne des Art. 34 Abs. 2 UAbs. 3 EUV n. F. soll er schließlich als Sprachrohr der EU im UN-Sicherheitsrat dienen. Hierzu beantragen die im Sicherheitsrat vertretenen Mitgliedstaaten, dass der Hohe Vertreter der Union gebeten wird, einen zuvor durch die EU festgelegten Standpunkt zu einem Thema der Tagesordnung des Sicherheitsrates vorzutragen. Zusammen mit dem Rat übt der Hohe Vertreter die Aufsicht über die strategische Leitung von Krisenbewältigungsoperationen durch das Politische und Sicherheitspolitische Komitee aus (Art. 38 UAbs. 2 EUV n. F.). So gesehen kann die EU nunmehr mit einer außenpolitischen Stimme sprechen, es gibt einen Ansprechpartner für Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik.

Der Hohe Vertreter sorgt überdies für die Informationssammlung; er soll die vielen europäischen Informationskanäle in seiner Person bündeln. Hierzu nimmt er insbesondere auch an den Sitzungen des Europäischen Rates teil, im Rahmen derer ihm jedoch kein Stimmrecht zukommt (Art. 15 Abs. 2 S. 2 EUV n. F.). Dem Hohen Vertreter obliegt ferner die Pflicht, zusammen mit der Kommission und

dem Rat für die Kohärenz zwischen den einzelnen Politikbereichen und dem auswärtigen Handeln der Union sowie innerhalb der GASP zu sorgen (Art. 18 Abs. 4, Art. 21 Abs. 3 UAbs. 2 und Art. 26 Abs. 2 UAbs. 2 EUV n. F.). Gemäß Art. 36 EUV n. F. hört er das Europäische Parlament an und unterrichtet dieses über die aktuellen Entwicklungen innerhalb der GASP. Er soll vor allem darauf achten, dass die Auffassungen des Europäischen Parlaments gebührend berücksichtigt werden. Entsprechend Art. 36 UAbs. 2 EUV n. F. ist der Hohe Vertreter der Union Adressat parlamentarischer Anfragen und Empfehlungen. Zudem trifft die Mitgliedstaaten eine umfängliche Informationspflicht des Hohen Vertreters über ihre Aktivitäten im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik.⁹

Die Kommission wird nicht mehr eigenständig an der Außenvertretung der GASP beteiligt, so wie es bislang in Art. 18 Abs. 4 EUV a. F. vorgesehen war. Ihr Beteiligungsrecht soll nunmehr in der Person des Hohen Vertreters, der daher gleichzeitig Vizepräsident der Kommission ist, aufgehen, indem er diese mitrepräsentiert.¹⁰ Diesem sog. Double Hatting liegt die Idee zu Grunde, eine einheitliche Außenvertretung zu gewährleisten und zugleich das Spannungsverhältnis von Rat und Kommission mit Blick auf die exekutive Außenvertretung auszubalancieren.

Ämterkonkurrenzen?

Mit dem neuen Amt des Präsidenten des Europäischen Rates wird die Europäische Union um einen weiteren Akteur ergänzt, dem neben dem rotierenden Vorsitz in den Ratsformationen, dem Kommissionspräsidenten und dem Vizepräsidenten der Kommission, der zugleich Hoher Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik der Union ist, eine leitende Rolle zukommen soll. Dies birgt freilich die Gefahr eines Konkurrenzverhältnisses und führt zu der Frage nach dem Verhältnis dieser Ämter untereinander.

Durch die Einführung des Amtes des Präsidenten des Europäischen Rates wird zunächst der Gleichlauf mit dem halbjährlich wechselnden Vorsitz im Ministerrat aufgegeben. Die Einbindung des Rates für Allgemeine Angelegenheiten in die Vorbereitungen der Arbeiten im Europäischen Rat nach Art. 15 Abs. 6 lit. b) EUV n. F. sichert dem Vorsitz jedoch die Möglichkeit, die Arbeit des Europäischen Rates auf diesem Wege zu beeinflussen.

Der Kommissionspräsident ist im Gegensatz zum Präsidenten des Europäischen Rates mit einer

starken eigenen Verwaltung ausgerüstet. Seine Beteiligung an den Sitzungsvorbereitungen des Europäischen Rates gewährleistet nicht nur eine effektive Umsetzung der im Europäischen Rat beschlossenen Grundentscheidungen, sondern sichert der Kommission bereits im Vorfeld eine Einwirkungsmöglichkeit. In der strukturellen Unterlegenheit des Präsidenten des Europäischen Rates könnte zudem zugleich die Chance liegen, die geforderte Kohärenz zu fördern, indem dieser dazu angehalten wird, sich mit dem Kommissionspräsidenten und anderen Institutionen abzustimmen und eine gemeinsame politische Linie zu entwickeln.

Unklar ist aber vor allem die Abgrenzung der Kompetenzen des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zu denjenigen des Präsidenten des Europäischen Rates. In Art. 15 Abs. 6 EUV n. F. findet sich lediglich die Formulierung, dass der Präsident des Europäischen Rates seine Kompetenzen unbeschadet der Befugnisse des Hohen Vertreters und nur auf „seiner Ebene“ wahrnimmt. Die Außenvertretung obliegt dem Präsidenten damit nur auf der Ebene der Staats- und Regierungschefs.¹¹ Dadurch wird klar, dass seine Kompetenzen zur Außenvertretung in mehrfacher Hinsicht beschränkt sind. Das Fehlen einer klarstellenden Regelung birgt freilich die Gefahr einer Kompetenzüberschneidung in sich und damit eine Gefährdung der gerade gewollten Kohärenz, Effizienz und Kontinuität im Handeln der einzelnen Akteure.

Der Beteiligung des Hohen Vertreters an den Sitzungen des Europäischen Rates vermag insoweit eine hohe Bedeutung zuzukommen. Der Hohe Vertreter besitzt im Gegensatz zum Präsidenten des Europäischen Rates durch seine Stellung als Vizepräsident der Kommission, dem gleichzeitigen Vorsitz im Rat für Auswärtige Angelegenheiten und dem Instrument des Europäischen Auswärtigen Dienstes einen stärkeren und zu einer programmatischen Arbeit fähigen Verwaltungsapparat als Unterbau. Damit dürfte zum Ausdruck kommen, dass sich der Präsident des Europäischen Rates im Verhältnis zum Hohen Vertreter für die Außen- und Sicherheitspolitik in der schwächeren Position wiederfindet. Mögliche Konfliktfelder werden sich aber wohl erst im Laufe der Zeit offenbaren. Zu hoffen bleibt, dass die Beteiligung des Hohen Vertreters an der Arbeit des Europäischen Rates dazu beiträgt, einen Kompetenzkonflikt möglichst im Vorhinein zu vermeiden sowie die Möglichkeit eröffnet, die erforderliche Einheitlichkeit der euro-

päischen Außenpolitik zu verbessern. Der Präsident des Europäischen Rates wird durch die institutionelle Konstruktion dazu angehalten sein, eng mit dem fachlich versierten Personal des Hohen Vertreters zusammenzuarbeiten. Mit Blick auf die einheitliche Außenvertretung der Union ist es dennoch bedauerlich, dass der Hohe Vertreter nicht zugleich für das Amt des Präsidenten des Europäischen Rates vorgesehen ist.

Europäischer Auswärtiger Dienst

Zur Stärkung der institutionellen Stellung des Hohen Vertreters und zur Sicherung seiner Einflussnahme auf außenpolitische Entscheidungsprozesse soll ein Europäischer Auswärtiger Dienst (EAD) etabliert werden. Er dient dem Hohen Vertreter als eigenständige Informationsquelle und sichert seine autonome Handlungsfähigkeit (Art. 27 Abs. 3 EUV n. F.).¹² Der EAD trägt durch eine strategische Analyse, durch Vorschläge bestimmter Entscheidungen sowie die Formulierung von Umsetzungsmaßnahmen zu einem effektiven auswärtigen Handeln der EU bei. Er arbeitet mit den diplomatischen Diensten der Mitgliedstaaten zusammen und rekrutiert sich aus Beamten des Generalsekretariats des Rates, der Kommission sowie abgeordnetem Personal der nationalen diplomatischen Dienste. Hierdurch wird gerade auch eine institutionelle und fachliche Verknüpfung des Hohen Vertreters, der Kommission und des Rates erreicht, die zu einer verbesserten Koordination führen kann und somit einer effektiveren und kohärenteren Außenpolitik zuträglich ist.

Die konkrete Organisation und die Arbeitsweise des EAD sollen durch einen Beschluss des Rates näher bestimmt werden. Bezüglich der Errichtung des EAD bestimmt die auf der Regierungskonferenz in Lissabon gefasste Erklärung Nr. 15 der Schlussakte zu Art. 27 des EUV n. F., dass der Generalsekretär des Rates und Hohe Vertreter für die GASP sowie die Kommission und die Mitgliedstaaten die Vorarbeiten zur Errichtung des EAD einleiten sollten, sobald der Vertrag von Lissabon unterzeichnet worden ist. Bereits im Dezember 2004 begrüßte der Europäische Rat von Brüssel den Umstand, dass der Vorsitz des Außenministerrates, der Generalsekretär und Hohe Vertreter für die GASP sowie die Kommission die Arbeiten zur Errichtung eines EAD schon aufgenommen hatten, und forderte diese auf, bis spätestens zu seiner Tagung im Juni 2005 einen gemeinsamen Sachstandsbericht über die Vorarbeiten zur Errichtung des EAD zu erstellen.

Die Festlegungen, die Art. 27 Abs. 3 EUV n. F. bezüglich des EAD trifft, sind jedoch sehr allgemein gehalten und bedürfen einer Präzisierung. Aus der systematischen Stellung des Art. 27 Abs. 3 EUV n. F. ergibt sich, dass sich die Aufgaben des EAD grundsätzlich auf die GASP beziehen müssen. Darüber hinaus könnte aus der Feststellung, dass der EAD den Hohen Vertreter bei der Erfüllung seines „Auftrags“ unterstützt, geschlossen werden, dass der EAD auch bei Aufgaben aus anderen Bereichen des auswärtigen Handelns (einschließlich der Außenbeziehungen), die zu den Kompetenzen des Hohen Vertreters gemäß Art. 18 Abs. 4 EUV n. F. gehören, unterstützend tätig werden soll. Danach käme dem EAD die Aufgabe zu, dem Hohen Vertreter auch als Vizepräsident der Kommission bei der Erfüllung seiner Pflichten zur Seite zu stehen.

Die Europäische Kommission befürwortete, unterstützt vom Europäischen Parlament, eine Integration des EAD in ihren Organisationsbereich.¹³ Der überwiegende Teil der Mitgliedstaaten lehnt eine solche Kopplung jedoch ab und bevorzugt zusammen mit dem Generalsekretariat des Rates eine Institution *sui generis*, die weder in den Rat noch in die Kommission eingegliedert ist, sondern einen dem Hohen Vertreter unterstehenden Dienst mit engen Verbindungen zu Rat und Kommission darstellt. Ferner sollte es dem EAD nach Auffassung einer großen Zahl von Mitgliedstaaten möglich sein, die vom Generalsekretariat des Rates und / oder der Kommission wahrgenommenen Unterstützungsfunktionen zu nutzen, um Doppelarbeit weitgehend vermeiden zu können.

In diese Richtung geht nunmehr auch der von der aktuellen Hohen Vertreterin, Lady Ashton, vorgelegte Entwurf vom 25. März 2010,¹⁴ der die aktuellen Entwicklungen abbildet. Der Hohe Vertreter soll durch den EAD mit den nötigen Mitteln ausgestattet werden, um gemäß den Vertragsbestimmungen das politische Programm der europäischen Außenpolitik zu gestalten, Vorschläge zu machen und für allgemeine Kohärenz und Konsistenz zu sorgen. Er muss in die Lage versetzt werden, die GASP und GSVP zu leiten sowie die ihm zukommende Repräsentationsaufgabe zu erfüllen. Hierzu muss der EAD in erster Linie mit dem nötigen Personal ausgestattet werden. In der Diskussion wurde bislang eine Zahl von Diplomaten für den EAD in einer Größenordnung von 6.000 bis 8.000 Personen genannt. Offen ist allerdings noch, wie viele Beamte bzw. Diplomaten die Kommission, der Rat und die Mitgliedstaaten in den EAD schicken kön-

nen. Geplant ist eine paritätische Besetzung von je einem Drittel. Die überwiegende Anzahl der Mitgliedstaaten ist sich darüber einig, dass es sich bei dem Personal aus den Mitgliedstaaten um Bedienstete auf Zeit statt entsandter nationaler Experten handeln soll, womit vor allem gewährleistet wäre, dass alle EAD-Mitarbeiter denselben Status und dieselben Beschäftigungsbedingungen genießen. Die Mitarbeiter sollen nach Leistungsgesichtspunkten und anhand entsprechender Auswahlverfahren ernannt werden. Bei der Auswahl der Mitarbeiter ist auf die geographische Streuung Rücksicht zu nehmen. Eine Einführung von Quoten wird aber mehrheitlich nicht gefordert. Die für die GASP zuständigen Dienste des Generalsekretariats des Rates und der Kommission und ein Teil der für die Außenbeziehungen tätigen Dienststellen der Kommission werden in den EAD integriert, ebenso werden die bisherigen Auslandsvertretungen der Kommission in derzeit 124 Ländern unter dem Dach des EAD als „Delegationen der EU“ zusammengefasst. Alle anderen fachlichen Politiken mit Außenbezug – wie Entwicklung oder Handel – werden bei den jeweiligen Stellen, insbesondere der Kommission, belassen.

Die Europäische Verteidigungsagentur nach dem Vertrag von Lissabon

Die militärischen Strukturen bleiben durch das Lissabonner Vertragswerk, abgesehen von einer teilweisen Ergänzung, weitgehend unverändert. Durch den Ratsbeschluss über eine Gemeinsame Aktion vom 12. Juli 2004 wurde die Europäische Verteidigungsagentur (EVA) eingerichtet, deren Aufgabe die rüstungspolitische Zusammenarbeit ist.¹⁵ Mit dem Reformvertrag wird die EVA nun in das Primärrecht integriert (vgl. Art. 42 Abs. 3 UAbs. 2 n. F.). Diese Institution dient der Unterstützung des Rates als ein Amt für Beschaffung, Rüstung, Forschung und militärische Fähigkeiten. Ihr Aufgabenspektrum umfasst die Ermittlung des operativen Bedarfs und die Förderung von Maßnahmen zur Bedarfsdeckung. Darüber hinaus soll sie zur Ermittlung von Maßnahmen zur Stärkung der industriellen und technologischen Basis des Verteidigungssektors beitragen, diese Maßnahmen gegebenenfalls auch durchführen und sich an der Festlegung einer europäischen Politik im Bereich der Fähigkeiten und der Rüstung beteiligen sowie den Rat bei der Beurteilung der Verbesserung der militärischen Fähigkeiten unterstützen. Näher präzisiert werden diese Aufgaben der EVA in Art. 45

Abs. 1 EUV n. F. Die Teilnahme an der Verteidigungsagentur ist für die Mitgliedstaaten nach dem Wortlaut des Art. 45 Abs. 2 EUV n. F. („können auf Wunsch ... teilnehmen“) fakultativer Natur.¹⁶ Durch Beschluss des Rates werden die Rechtsstellung, der Sitz und die Funktionsweise näher ausgestaltet. Die Agentur kann sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben der Unterstützung durch die Kommission bedienen.

ZUSAMMENFASSENDES ERGEBNIS

Das bislang geltende Recht der Europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik stellt nach wie vor eine sehr komplexe Materie dar, die sich durch eine hohe Verflechtung der an ihr beteiligten Akteure auszeichnet. Nachdem nunmehr der Lissabonner Vertrag in Kraft getreten ist, stellt sich die Frage, ob das Ziel, ein kohärentes außenpolitisches Handeln der EU zu erreichen, auch tatsächlich in greifbare Nähe gerückt ist.

Hervorzuheben ist insoweit zunächst die Stärkung der Rolle des Hohen Vertreters, die durchaus zu einer Stärkung der EU im Wege von GASP und GSVP führen kann. Dies manifestiert sich insbesondere in der Schaffung des sog. Doppelhuts, im Zuge dessen der Hohe Vertreter nicht nur den Vorsitz im Rat der Außenminister innehat, sondern vor allem auch Vizepräsident der Kommission ist. In seiner Person bündelt sich somit das einheitliche Vorgehen der EU im Rahmen von GASP und GSVP. Dies nicht zuletzt dadurch, dass der Hohe Vertreter der Union in außenpolitischen Fragen, die „Gemeinschaftsinteressen“ berühren, als Kommissar an das Verfahren gebunden ist, welches für die Arbeitsweise der Kommission gilt. Folglich kann der Hohe Vertreter sein Initiativrecht in Bereichen, welche die „Unionszuständigkeiten“ betreffen, nur aufgrund einer von der Kommission und deren Kollegium getragenen Entscheidung ausüben. In reinen GASP-Bereichen dagegen unterliegt er solchen Einschränkungen nicht und kann Initiativen individuell ergreifen.

Andererseits behalten die Mitgliedstaaten aus den eingangs genannten Gründen eine starke Rolle: So kann neben dem Hohen Vertreter jeder Mitgliedstaat Vorschläge zur Beschlussfassung im Rahmen der GASP vorlegen. Auch erfährt das Gewicht der Mitgliedstaaten über ihre Staats- und Regierungschefs eine Stärkung, da neben dem Hohen Vertreter auch der hauptamtliche Präsident des Europäischen Rates die EU in den Außenbeziehungen, freilich „auf seiner Ebene“, repräsentieren soll. Auch wenn die Zuständigkeiten des Hohen Vertre-

ters im Hinblick auf den Präsidenten unberührt bleiben sollen, so wird diese Gemengelage in der Außenvertretung durch die fortbestehende außenpolitische Rolle des Kommissionspräsidenten noch zusätzlich verstärkt.

ANMERKUNGEN

- ¹ Ausführlich dazu Vernet, Daniel: Die Union als außenpolitischer Akteur – Skizze einer Standortbestimmung, in: EuGRZ 2004, S. 584 ff.
- ² Ausführlich Calliess, Christian: Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Tübingen 2010, insbes. S. 37 ff. und S. 80 ff.
- ³ Dieser Begriff geht auf die Vereinbarung auf dem Bonner Petersberg im Jahre 1992 zurück.
- ⁴ Vgl. dazu Cremer, Hans-Joachim: Die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Spannungsfeld zwischen Souveränität der Mitgliedstaaten und Supranationalität der EU, in: Der Lissabonner Reformvertrag, hrsg. von Ulrich Fastenrath und Carsten Nowak, Berlin 2009, S. 275, 277 f.
- ⁵ Dazu ausführlich Algieri, Franco u. a.: Die Festschreibung mitgliedstaatlicher Macht: GASP und GSVP im Vertragswerk von Lissabon, in: Lissabon in der Analyse, hrsg. von Werner Weidenfeld, Gütersloh 2008, S. 125, 148 f.
- ⁶ Vgl. Cremer: Die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Spannungsfeld, S. 275, 277 f., der aber die Beistandspflicht des Art. 42 Abs. 7 UAbs. 1 EUV n. F. als zeitlich vorgezogenen Einzelaspekt des Zielpunktes einer gemeinsamen Verteidigung bezeichnet.
- ⁷ Zum ersten ständigen Präsidenten des Europäischen Rates wurde am 19.11.2009 der frühere belgische Premierminister und Regierungschef Herman Van Rompuy designiert. Er bekleidet dieses Amt nunmehr seit dem 1.12.2009.
- ⁸ Vgl. Cremer: Die Gemeinsame Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik im Spannungsfeld, S. 275, 293.
- ⁹ Vgl. Art. 34 Abs. 2 EUV n. F. (Über die in internationalen Organisationen oder Konferenzen vertretenen MS); Art. 46 Abs. 1 und Abs. 3 UAbs. 1 EUV n. F. (Über die Absicht des MS, sich an der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit zu beteiligen i. S. d. Art. 42 Abs. 6 EUV n. F.); Art. 329 Abs. 2 und Art. 331 Abs. 2 AEUV (Über die Absicht eines MS, eine verstärkte Zusammenarbeit zu begründen oder sich ihr anzuschließen).
- ¹⁰ Vgl. zu der Doppelhutlösung insbesondere Thym, Daniel: Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy, in: European Law Journal 2004, S. 5, 19.
- ¹¹ Thym, Daniel: Die neue institutionelle Architektur europäischer Außen- und Sicherheitspolitik, in: Archiv des Völkerrechts (ArchVR) 42/2004, S. 45, 63.
- ¹² Vgl. ausführlich ebd., S. 44, 58 ff.
- ¹³ Vgl. C. 1. der Entschließung des Europäischen Parlaments zu den institutionellen Aspekten des Europäischen Auswärtigen Dienstes, ABl. 2006, Nr. C 117E, S. 232; vgl. auch N. 7. der jüngsten Entschließung des EP vom 22.10.2009 zu den institutionellen Aspekten der Errichtung des EAD (2009/2133(INI)), wonach der EAD als Dienststelle sui generis in organisatorischer und haushaltstechnischer Hinsicht in die Verwaltungsstruktur der Kommission eingegliedert werden soll. Zum Diskussionsstand siehe auch Karalus, Andreas: Die diplomatische Vertretung der Europäischen Union, 2009, S. 209 f.
- ¹⁴ Ausführlich dazu Dembinski, Matthias: EU-Außenbeziehungen nach Lissabon, in: APuZ 18/2010, S. 9 12 f.
- ¹⁵ ABl. 2004, Nr. L 245, S. 17.
- ¹⁶ Mit Ausnahme Dänemarks beteiligen sich bislang alle Mitgliedstaaten an der Europäischen Verteidigungsagentur.

RECHTLICHE ASPEKTE EINES GOUVERNEMENT ÉCONOMIQUE

THOMAS GROH || Unter dem Eindruck der Euro-Krise ist die Forderung nach der Bildung eines europäischen *gouvernement économique* wieder populär geworden. Sie zielt auf eine deutliche Stärkung der europäischen Wirtschaftspolitik. Über dieses Ziel besteht mittlerweile im Grundsatz weitgehend Einigkeit, doch ist weiter umstritten, wie eine solche Stärkung im Einzelnen ausgestaltet sein und auf welchem Weg sie erreicht werden soll. Vor diesem Hintergrund analysiert der nachfolgende Beitrag¹ die rechtlichen Grundlagen und Grenzen einer Stärkung der europäischen Wirtschaftspolitik.

EINFÜHRUNG

Durch die Euro-Krise sind erhebliche Schwächen der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) sichtbar geworden: Die Einhaltung der Haushaltsdisziplin durch die Mitgliedstaaten wird nicht ausreichend überwacht; die Leistungsfähigkeit der nationalen Volkswirtschaften und ihrer Entwicklung unterscheiden sich von Mitgliedstaat zu Mitgliedstaat erheblich; die Verträge² enthalten keine klaren Regeln für den Fall, dass ein Staat der Eurozone in gravierende finanzielle Schwierigkeiten gerät. Alle diese Schwächen betreffen die wirtschaftspolitische Säule der WWU, die sich damit als Achillesferse der WWU entpuppt hat. Sie soll nun deutlich gestärkt werden. Das ist im Rahmen des derzeit geltenden Vertragsrechts allerdings nur in sehr begrenztem Umfang möglich. Weitergehende Vorschläge lassen sich daher nur nach einer Vertragsänderung oder außerhalb der Verträge verwirklichen. Eine deutsche Beteiligung hieran unterliegt den vom Grundgesetz gezogenen Grenzen.

VERTRAGLICHE GRUNDLAGEN DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSPOLITIK

Im Bereich der Wirtschaftspolitik hat die EU nach Art. 5 Abs. 1 AEUV nur eine Koordinierungszuständigkeit. Diese zielt in erster Linie auf die Sicherung der Haushaltsdisziplin der Mitgliedstaaten. Die Koordinierung anderer wirtschaftspolitischer Felder hat daneben geringere Bedeutung. Die Mitgliedstaaten und die EU sind verpflichtet, ihre

Wirtschaftspolitik im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb zu gestalten (Art. 120 AEUV).

Sicherung der Haushaltsdisziplin

Um die Haushaltsdisziplin zu sichern, verbietet der AEUV zunächst vier haushaltspolitische „Todsünden“, nämlich die Finanzierung öffentlicher Haushalte durch Zentralbankkredite, den bevorrechtigten Zugang der öffentlichen Hand zu Finanzinstitutionen, die Haftung oder das Eintreten für Verbindlichkeiten anderer Mitgliedstaaten (sog. *bail out*-Verbot) und das Zulassen übermäßiger Defizite.³ Das Verbot übermäßiger Defizite wird durch ein besonderes Überwachungsverfahren („Defizitverfahren“) ergänzt, das die Einhaltung des Verbots sicherstellen soll. Die einzelnen Stufen dieses Verfahrens sind in Art. 126 AEUV vorgegeben. Das Verfahren selbst wird durch die sog. korrektive Komponente des Stabilitäts- und Wachstumspakts (SWP)⁴ konkretisiert.⁵ Alle maßgeblichen Entscheidungen in diesem Verfahren trifft der Rat, in den meisten Fällen auf Empfehlung oder Vorschlag der Kommission. Auf den ersten Stufen des Verfahrens kann der Rat nur rechtlich unverbindliche Empfehlungen erlassen. Missachtet ein Mitgliedstaat diese Empfehlungen dauerhaft, kann der Rat ihn auffordern, innerhalb einer bestimmten Frist Maßnahmen zum Defizitabbau zu ergreifen, und – sofern der Staat der Aufforderung nicht nachkommt – auch Sanktionen gegen ihn ergreifen, die bis hin zur Verhängung von Geld-

bußen reichen können. Bisher hat der Rat solche Sanktionen allerdings in keinem Fall beschlossen.

Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken im Übrigen

Die übrigen Bereiche der Wirtschaftspolitik der Mitgliedstaaten (einschließlich der Haushaltspolitik, soweit sie nicht unmittelbar auf die Vermeidung bzw. den Abbau eines übermäßigen Defizits gerichtet ist) werden nach Art. 121 AEUV koordiniert.⁶ Das dort vorgesehene Verfahren, das durch die sog. präventive Komponente des SWP konkretisiert wird,⁷ bezweckt die vorausschauende Kontrolle der Haushaltsentwicklung und soll zudem die dauerhafte Konvergenz der mitgliedstaatlichen Wirtschaftsleistungen gewährleisten. Als „Richtschnur“ für die Koordinierung beschließt der Rat auf der Grundlage einer Schlussfolgerung des Europäischen Rats (ER) Grundzüge der Wirtschaftspolitik in Form einer rechtlich unverbindlichen Empfehlung. Er überwacht deren Einhaltung (und die wirtschaftliche Entwicklung in den Mitgliedstaaten im Allgemeinen) im Verfahren der sog. multilateralen Überwachung. Weicht die Wirtschaftspolitik eines Mitgliedstaats von den Grundzügen ab oder droht sie, das ordnungsgemäße Funktionieren der WWU zu gefährden, kann die Kommission den Mitgliedstaat warnen. Der Rat kann zudem Empfehlungen an den Mitgliedstaat richten.

Zusammenfassung

Die Wirtschaftspolitiken der Mitgliedstaaten werden durch Verfahren koordiniert, deren wesentliche Schritte im AEUV festgelegt sind. Die maßgeblichen Entscheidungen in diesen Verfahren trifft der Rat, daneben spielt auch die Kommission als Initiatorin eine wichtige Rolle. Der Europäische Rat (ER) ist dagegen verfahrensmäßig nur punktuell beteiligt. Abgesehen von der Schlussphase des Defizitverfahrens kann die EU zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik nur rechtlich unverbindliche Maßnahmen ergreifen.

STÄRKUNG DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSPOLITIK IM RAHMEN DER BESTEHENDEN VERTRÄGE

Innerhalb des beschriebenen Rahmens kann sowohl die Auslegung der betreffenden Vertragsbestimmungen als auch deren Konkretisierung durch Rechtsakte des Sekundärrechts auf die Ausgestaltung der europäischen Wirtschaftspolitik einwirken.

Aufwertung der Rolle der Staats- bzw. Regierungschefs durch Auslegung der Verträge?

In einem engen, institutionellen Sinn ist die Forderung nach der Bildung eines *gouvernement économique* darauf gerichtet, einen erheblichen Teil der wirtschaftspolitischen Entscheidungsmacht auf eine Institution mit möglichst großem politischem Gewicht zu verlagern. Gedacht ist an ein Gremium, dem die Staats- bzw. Regierungschefs angehören – nach der „klassischen“ französischen Vorstellung allerdings nur diejenigen der Eurozone. Für eine herausgehobene Rolle eines solchen Gremiums bieten die Verträge allerdings keine ausreichende Grundlage. Zwar erwähnen sie die Euro-Gruppe seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ausdrücklich,⁸ aber nur in der Zusammensetzung der Minister (nicht der Staats- bzw. Regierungschefs) der Mitgliedstaaten der Eurozone, die zudem nur zu informellen Sitzungen zusammenkommen.⁹

Als Kern einer künftigen europäischen Wirtschaftsregierung böte sich nach den Verträgen eher der Europäische Rat (ER) an.¹⁰ Dieser spielt eine zwar verfahrensmäßig nur punktuelle, gestalterisch aber nicht zu unterschätzende Rolle in der Wirtschaftspolitik: Seine Schlussfolgerungen bilden die Grundlage der wirtschaftspolitischen Grundzüge, an denen sich die Koordinierung der nationalen Wirtschaftspolitiken orientiert.¹¹ Zudem gehören zu den von ihm gegebenen Entwicklungsimpulsen und allgemeinen politischen Zielvorstellungen auch solche wirtschaftspolitischer Art.

Die rechtliche Präferenz für den ER als Ausgangspunkt für die mögliche Bildung eines *gouvernement économique* bestimmt freilich nicht zwingend die politische Entwicklung. Tatsächlich wird gegenwärtig nicht das wirtschaftspolitische Gewicht des ER, sondern dasjenige der Staats- bzw. Regierungschefs der Eurozone gestärkt. Das ist unionsrechtlich nicht zu beanstanden, soweit klar bleibt, dass es sich um eine politische Entwicklung neben den Verträgen handelt: Die Staats- bzw. Regierungschefs der Eurozone sind kein EU-Organ und können auch keine für die EU verbindlichen Beschlüsse fassen. Sie dürfen keine Kompetenzen ausüben, die die Verträge einem Organ oder einer Einrichtung der EU zuweisen, und keine Maßnahmen ergreifen, die nach den Verträgen unzulässig sind. Ihre wirtschaftspolitischen Entscheidungen müssen daher insbesondere im Einklang mit dem Grundsatz einer offenen Marktwirtschaft mit freiem Wettbewerb stehen (Art. 120 AEUV) und dürfen die in Art. 130 AEUV garantierte Unabhängigkeit der

Europäischen Zentralbank (EZB) und der nationalen Zentralbanken nicht beeinträchtigen.

Sekundärrechtliche Konkretisierung: Das „Legislativpaket“ der Kommission

Die Kommission hat am 29. September 2010 Vorschläge für sechs Rechtsakte zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung vorgelegt, von denen vier den SWP stärken¹² und zwei die wirtschaftspolitische Koordinierung im Übrigen verbessern sollen.¹³ Die Vorschläge befinden sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren, dessen Abschluss für Juni 2011 vorgesehen ist.

Stärkung des Stabilitäts- und Wachstumspakts

Die Kommission will beide Komponenten des SWP stärken. In der präventiven Komponente soll das Verhalten der Mitgliedstaaten künftig nach dem Grundsatz einer vorsichtigen Haushaltspolitik beurteilt werden, nach dem in wirtschaftlich günstigen Zeiten stärker als bisher auf die Bildung von Rücklagen zu achten ist. In der korrektiven Komponente soll nicht nur – wie bisher – die Entwicklung des Haushaltsdefizits, sondern auch diejenige des Gesamtschuldenstands den Ausschlag für die Einleitung und Durchführung eines Defizitverfahrens geben können. Um den SWP gegenüber Staaten der Eurozone wirksamer durchsetzen zu können, schlägt die Kommission die Einführung zusätzlicher Sanktionen vor, die der Rat zudem einfacher als bisher beschließen kann. Schließlich sollen künftig Mindestanforderungen an die haushaltspolitischen Vorschriften der Mitgliedstaaten (etwa in Bezug auf Rechnungslegungssysteme, Statistiken und Prognosemethoden) festgelegt werden.

Einige dieser Vorschläge stoßen auf rechtliche Bedenken.¹⁴ Zunächst bestehen Zweifel daran, dass für die vorgeschlagene Einführung zusätzlicher Sanktionen eine ausreichende Rechtsgrundlage besteht. Die betreffende Verordnung soll auf Art. 136 und 121 Abs. 6 AEUV gestützt werden. Art. 136 AEUV ermächtigt zwar zum Erlass von Maßnahmen, um die Haushaltsdisziplin der Staaten der Eurozone stärker zu koordinieren und zu überwachen. Dabei müssen aber die einschlägigen vertraglichen Bestimmungen beachtet und eines der in Art. 121 und 126 AEUV vorgesehenen Verfahren eingehalten werden. Das in Art. 121 AEUV geregelte Verfahren umfasst an keiner Stelle die Verhängung von Sanktionen, das Defizitverfahren (Art. 126 AEUV) sieht sie an anderer (nämlich späterer) Stelle vor als der Vorschlag der Kommission. Art. 121 Abs. 6 AEUV,

die zweite von der Kommission genannte Rechtsgrundlage, ermächtigt nur dazu, die Einzelheiten des Verfahrens der multilateralen Überwachung festzulegen. Die Einführung von Sanktionen lässt sich aber kaum als verfahrensrechtliche Einzelheit (wie etwa die Festlegung von Fristen, Abstimmungsregeln etc.) einordnen, sondern ist eine materielle Regelung von erheblicher Bedeutung.

Problematisch ist auch die von der Kommission geplante Beschlussfassung im Rat bei der Entscheidung über die neuen Sanktionen. Hierfür ist eine sog. umgekehrte Abstimmung vorgesehen. Von der Kommission vorgeschlagene Sanktionen gelten danach als vom Rat beschlossen, wenn dieser sie nicht mit qualifizierter Mehrheit¹⁵ ablehnt. Die vertragliche Grundregel für die Abstimmung im Rat ist nach Art. 16 Abs. 3 EUV aber die Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, was sinnvollerweise nur als Zustimmung zu einer Beschlussvorlage verstanden werden kann. Abweichungen von dieser Grundregel sind ausdrücklich nur zulässig, wenn sie in den Verträgen (und nicht nur in einem Sekundärrechtsakt wie einer Verordnung) vorgesehen sind. Das ist für die haushaltspolitische Überwachung der Mitgliedstaaten aber gerade nicht der Fall.

Vermeidung und Behebung makroökonomischer Ungleichgewichte

Neben der Verschärfung der haushaltspolitischen Überwachung der Mitgliedstaaten schlägt die Kommission vor, im Rahmen der allgemeinen wirtschaftspolitischen Koordinierung künftig stärker auf makroökonomische Fehlentwicklungen zu achten. Diese sollen anhand einer Reihe makroökonomischer und -finanzieller Indikatoren („Scoreboard“) frühzeitig erkannt und korrigiert werden. Entstehen in einem Mitgliedstaat trotzdem schwerwiegende makroökonomische Ungleichgewichte, soll der Rat ein „Verfahren bei einem übermäßigen Ungleichgewicht“ einleiten können. Missachtet ein Staat der Eurozone in diesem Verfahren wiederholt Empfehlungen des Rates zur Korrektur eines übermäßigen Ungleichgewichts, kann der Rat nach den Vorstellungen der Kommission Geldbußen gegen diesen Staat verhängen, wobei er wieder mit der sog. umgekehrten Abstimmung entscheiden soll.

Auch diese Vorschläge sind zum Teil rechtlich problematisch. Das gilt – aus denselben Gründen, die gegen die vergleichbaren Neuerungen bei der Stärkung des SWP sprechen – für die Einführung von Sanktionen, die der AEUV bisher im Rahmen

der allgemeinen wirtschaftspolitischen Koordinierung nicht vorsieht, und für die Einführung der umgekehrten Abstimmung.

Zwischenfazit

Die erörterten Beispiele zeigen, dass die Verträge in ihrer jetzigen Fassung einer Stärkung der europäischen Wirtschaftspolitik verhältnismäßig enge Grenzen ziehen. Soll die europäische Wirtschaftspolitik im Rahmen des Unionsrechts gestärkt werden oder gar ein „Quantensprung“ in der wirtschaftspolitischen Steuerung der EU stattfinden, wie ihn EZB-Präsident Trichet fordert,¹⁶ ist daher eine Vertragsänderung unausweichlich.

STÄRKUNG DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSPOLITIK DURCH EINE VERTRAGSÄNDERUNG

Zur Einrichtung eines dauerhaften Stabilitätsmechanismus ist mittlerweile eine (textlich sehr begrenzte) Vertragsänderung auf den Weg gebracht worden. Weitergehende Änderungen, wie sie etwa das Europäische Parlament gefordert hat, dürften dagegen in absehbarer Zeit nicht zu verwirklichen sein.

Einrichtung eines dauerhaften Stabilitätsmechanismus

Der Europäische Rat hat sich auf seiner Tagung vom 16./17. Dezember 2010 auf den Entwurf einer Vertragsänderung verständigt, die die Einrichtung eines dauerhaften Stabilitätsmechanismus für die Eurozone ermöglichen soll.¹⁷ Die Änderung wird nach dem in Art. 48 Abs. 6 EUV geregelten vereinfachten Vertragsänderungsverfahren durchgeführt. Das ist unionsrechtlich nicht zu beanstanden: Für die Wahl des Verfahrens kommt es nur darauf an, dass die zu ändernde Vorschrift zum Dritten Teil des AEUV gehört (was hier zu bejahen ist). Die politische Bedeutung oder die praktischen Auswirkungen der geplanten Änderung spielen insoweit keine Rolle.¹⁸ In dem vereinfachten Verfahren beschließt der ER die vorgesehene Vertragsänderung nach Anhörung des Europäischen Parlaments (EP), der Kommission und – im konkreten Fall – der EZB. Sie tritt allerdings erst in Kraft, wenn ihr alle 27 Mitgliedstaaten nach ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben, was bis zum Ende des Jahres 2012 geschehen soll.

Durch die Änderung soll Art. 136 AEUV, der den Staaten der Eurozone eine stärkere Zusammenarbeit in Haushalts- und sonstigen Wirtschaftsangelegenheiten ermöglicht, ein neuer Absatz angefügt werden, der wie folgt lautet: „Die Mitgliedstaaten, deren

Währung der Euro ist, können einen Stabilitätsmechanismus einrichten, der aktiviert wird, wenn dies unabdingbar ist, um die Stabilität des Euro-Währungsgebiets insgesamt zu wahren. Die Gewährung aller erforderlichen Finanzhilfen im Rahmen des Mechanismus wird strengen Auflagen unterliegen.“ Diese Ergänzung ist zunächst deshalb notwendig, weil Art. 136 AEUV in seiner bisherigen Fassung eine stärkere Zusammenarbeit der Staaten der Eurozone nur im Rahmen der bestehenden Verfahren zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik und der Haushaltsüberwachung ermöglicht. Diese Verfahren sehen aber keinen finanziellen Beistand für die Stabilisierung des Euro vor. Die Ergänzung wurde allerdings – nicht zuletzt von Deutschland – auch deshalb gefordert, weil die Reichweite des bail out-Verbots (Art. 125 AEUV) rechtlich zweifelhaft ist.¹⁹ Insofern ist die neue Regelung als Klarstellung zu verstehen, dass die Gewährung von Finanzhilfen an Mitgliedstaaten der Eurozone unter den in der Neuregelung vorgesehenen Bedingungen nicht gegen das bail out-Verbot verstößt.

Über die konkrete Ausgestaltung des Stabilitätsmechanismus ist damit allerdings noch nichts gesagt. Aus der Neuregelung ergibt sich immerhin, dass der Mechanismus von den Staaten der Eurozone und nicht von der EU selbst (etwa in Form einer EU-Schuldenagentur oder eines von der EU verwalteten Währungsfonds) eingerichtet werden soll. Etwas anderes hätte im vereinfachten Änderungsverfahren, in dem der EU keine neuen Kompetenzen übertragen werden dürfen (s. Art. 48 Abs. 6 UAbs. 3 EUV), freilich auch nicht geregelt werden können. Der Stabilitätsmechanismus wird also wie bereits der Euro-Rettungsschirm „neben“ den EU-Verträgen konstruiert werden. Eine bestimmte Form dieses intergouvernementalen Mechanismus legt die Neuregelung nicht fest. Die Bandbreite der durch sie ermöglichten Ausgestaltungen reicht von parallel gewährten bilateralen Krediten über die gemeinsame Ausgabe von Staatsanleihen (Euro-Bonds) bis hin zur Gründung eines von den Staaten der Eurozone getragenen Europäischen Währungsfonds. Politisch haben sich die Finanzminister der Eurozone allerdings schon auf eine bestimmte Ausgestaltung verständigt: Der Stabilitätsmechanismus soll auf die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), das zentrale Element des Euro-Rettungsschirms, aufgebaut werden.²⁰

Weitere Vertragsänderungen

Von den Vorschlägen zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung, die eine Vertragsän-

derung voraussetzen,²¹ können hier nur zwei kurz angesprochen werden.

In institutioneller Hinsicht plädiert unter anderen das EP dafür, die wirtschaftspolitischen Zuständigkeiten der EU stärker personell zu konzentrieren.²² Eine „kleine“ Lösung gibt sich dabei damit zufrieden, nach dem Vorbild des Hohen Vertreters für Außen- und Sicherheitspolitik ein Amt zu schaffen, dessen Inhaber als einer der Vizepräsidenten der Kommission für Wirtschafts- und Währungsfragen zuständig wäre und zugleich im ECOFIN-Rat den Vorsitz führte. Nach der „großen“ Lösung wäre dieser „Mr. Euro“ außerdem Präsident der Euro-Gruppe, die er in Wirtschaftsfragen auch international repräsentieren könnte. Eine solche Zusammenlegung von Zuständigkeiten hätte allerdings den Nachteil, dass sie das institutionelle System der EU insgesamt noch unübersichtlicher machen und die Zuordnung von Verantwortlichkeiten weiter komplizieren würde.²³ Sie erschwert zudem die (langfristige) Weiterentwicklung der Funktionenteilung innerhalb der EU zu einer echten Gewaltenteilung, bei der die Kommission die Exekutive und das EP gemeinsam mit dem Rat die Legislative bilden.

Für das Defizitverfahren wird die Einführung nichtwirtschaftlicher Sanktionen diskutiert. Hintergrund hierfür ist die Überlegung, dass die bisher als schärfste Sanktion vorgesehene Verhängung von Geldbußen kontraproduktiv wirkt²⁴ und daher kaum jemals angewendet werden wird. Daher wurde etwa erwogen, das Stimmrecht des betreffenden Staates im Rat auszusetzen oder den Staat gar aus der Währungsunion auszuschließen. Die Suche nach andersartigen Sanktionen – wie auch nach positiven Anreizen für die Einhaltung des SWP – ist durchaus sinnvoll. Die genannten Vorschläge schießen aber über das Ziel hinaus: Die schärfste von den Verträgen überhaupt vorgesehene Sanktion ist die Aussetzung bestimmter Rechte einschließlich des Stimmrechts im Rat (Art. 7 Abs. 3 EUV). Sie setzt voraus, dass ein Mitgliedstaat grundlegende Werte wie die Achtung der Menschenwürde, die Demokratie oder die Rechtsstaatlichkeit schwerwiegend und anhaltend verletzt. Im Vergleich dazu wiegt ein Verstoß gegen den SWP deutlich weniger schwer.

Unabhängig von ihrer inhaltlichen Bewertung ist die Verwirklichung der genannten Vorschläge derzeit äußerst unwahrscheinlich: Nach dem Scheitern des Verfassungsvertrags und der nur stockenden Ratifikation des Vertrags von Lissabon sind weitere Vertragsänderungen in den nächsten Jahren in den Mitgliedstaaten politisch kaum durchsetz-

bar. Das gilt umso mehr, als die meisten im Zusammenhang mit der Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung erwogenen Vertragsänderungen in keinem der vereinfachten Änderungsverfahren durchgeführt werden können.

Zwischenfazit

Soll die wirtschaftspolitische Steuerung in Europa über sekundärrechtliche Maßnahmen und die Einrichtung eines dauerhaften Stabilitätsmechanismus hinaus gestärkt werden, ist dies bis auf weiteres nur durch eine völkerrechtliche Lösung „neben“ den Unionsverträgen möglich. Eine solche Konstruktion, wie sie schon für das Herzstück des Euro-Rettungsschirms gewählt worden ist, läge allerdings jenseits der gängigen Vorstellungen eines europäischen *gouvernement économique*, die sich bisher immer innerhalb des EU-Systems bewegt haben.

VERFASSUNGSRECHTLICHE ASPEKTE EINER STÄRKUNG DER EUROPÄISCHEN WIRTSCHAFTSPOLITIK

In verfassungsrechtlicher Hinsicht wirft die Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung vor allem drei Fragen auf. Erstens wird diskutiert, ob die von der Kommission vorgeschlagenen Rechtsakte zur Stärkung der wirtschaftspolitischen Steuerung teilweise als „*ultra vires*“ erlassene (also die EU-Kompetenzen überschreitende) Rechtsakte in Deutschland unanwendbar wären, wenn sie unverändert beschlossen werden.²⁵ Das BVerfG beansprucht für sich in der Tat das Recht, EU-Rechtsakte daraufhin zu überprüfen, ob sie aus dem Rahmen der der EU übertragenen Kompetenzen „ausbrechen“.²⁶ Allerdings kann diese Frage nach der Systematik der Unionsverträge nur von den EU-Gerichten entschieden werden.²⁷ Sollte das BVerfG mit einer entsprechenden Frage befasst werden, wäre es jedenfalls verpflichtet, den Gerichtshof der Europäischen Union um eine Vorabentscheidung über die Vereinbarkeit der betreffenden Rechtsakte mit den Unionsverträgen zu ersuchen.

Zweitens kann nach der Rechtsprechung des BVerfG die deutsche Zustimmung zu einer im vereinfachten Verfahren durchgeführten Vertragsänderung nur durch Gesetz mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen werden.²⁸ Bewirkt oder ermöglicht eine solche Vertragsänderung eine inhaltliche Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes, bedarf der Beschluss zudem sowohl im Bundestag als auch im Bundesrat einer Zweidrittelmehrheit. Dies wird auch für die Zustimmung zu der Ergänzung von

Art. 136 AEUV für erforderlich gehalten, weil ein dauerhafter Stabilitätsmechanismus enorme finanzielle Auswirkungen auf den Bundeshaushalt hätte und daher in das Haushaltsrecht des Bundestages eingriffe.²⁹ Allerdings wird das Haushaltsrecht des Bundestages nicht verletzt, wenn sowohl die konkrete Ausgestaltung des Stabilitätsmechanismus als auch jede durch ihn verursachte Belastung des Bundeshaushalts nur mit deutscher Zustimmung beschlossen werden kann, die erst nach der Billigung durch den Bundestag erteilt werden dürfte.

Drittens zieht das Grundgesetz der Beteiligung Deutschlands an der europäischen Integration inhaltliche Grenzen. Nach dem Verständnis des BVerfG schließt das GG u. a. die Übertragung des Haushaltsrechts oder wesentlicher Teile davon auf die EU aus.³⁰ Überlegungen des Bundesfinanzministers, die Budgethoheit des Bundestages an „Brüssel“ abzutreten,³¹ liegen daher jenseits des derzeit geltenden Verfassungsrechts.

FAZIT UND AUSBLICK

Für eine deutliche Stärkung der europäischen Wirtschaftspolitik eröffnen die Verträge in ihrer derzeitigen, in den nächsten Jahren kaum zu ändernden Fassung nur einen geringen Gestaltungsspielraum. Wird dieser als zu eng empfunden, bleibt daher nur der Ausweg einer intergouvernementalen Lösung. Diese ermöglicht es den Mitgliedstaaten, auf weniger formalisierte Verfahrensweisen auszuweichen, in denen sie allein – also ohne die notwendige Beteiligung von EU-Organen – entscheiden können. Aus integrationspolitischer Sicht ist eine solche Konstruktion nicht befriedigend. Die bisherigen Erfahrungen mit intergouvernementalen Kooperationsformen neben den Verträgen lassen allerdings die Vermutung zu, dass auch eine stärkere wirtschaftspolitische Zusammenarbeit mittelfristig in die Verträge integriert werden wird. Vor diesem Hintergrund könnte sich die Euro-Krise rückblickend als Auslöser eines neuen Schritts der europäischen Integration erweisen.

ANMERKUNGEN

- ¹ Das Manuskript wurde am 9.3.2011 abgeschlossen.
- ² Vertrag über die Europäische Union (EUV) und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).
- ³ Siehe Art. 123-126 AEUV.
- ⁴ Der SWP besteht aus der Entschließung des Europäischen Rates über den SWP vom 17.6.1997 (ABl. 1997 C 236/1) sowie die in Fn. 5 und Fn. 7 genannten Verordnungen.
- ⁵ VO 1467/97 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit (ABl. 1997 L 209/6).
- ⁶ Zur wirtschaftspolitischen Koordinierung nach Art. 121 AEUV Bieber, Roland / Epiney, Astrid / Haag, Marcel: Die Europäische Union, Baden-Baden, 9. Aufl., 2011, § 21 Rn. 7; Ohler, Christoph, in: Kommentar zur Wirtschafts- und Währungsunion, hrsg. von Helmut Siekmann, Tübingen 2011 (im Erscheinen), Art. 121 AEUV.
- ⁷ VO 1466/97 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken (ABl. 1997 L 209/1).
- ⁸ Art. 137 AEUV; Protokoll (Nr. 14) betreffend die Euro-Gruppe. Das Protokoll ist nach Art. 51 EUV Bestandteil der Verträge.
- ⁹ Art. 1 des Protokolls (vorige Fn.)
- ¹⁰ Zur praktischen Bedeutung des Europäischen Rates im Bereich der Wirtschaftspolitik Wessels, Wolfgang: Der Europäische Rat als Wirtschaftsregierung. Zur französisch-deutschen Kontroverse, in: Entwicklung und Perspektiven der Europäischen Union, hrsg. von Bodo Knoll und Hans Pitlik, Baden-Baden 2009, S. 177-191, 178 ff.
- ¹¹ Vgl. Khan, Daniel-Erasmus, in: EUV/AEUV, hrsg. von Rudolf Geiger, Daniel-Erasmus Khan und Markus Kotzur, München, 5. Aufl., 2010, Art. 121 AEUV, Rn. 11. Zurückhaltender Ohler: Art. 121 AEUV, Rn. 3; Ruffert, Matthias: Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Finanzmarktkrise, in: Neue Juristische Wochenschrift 29/2009, S. 2093-2097, 2097.
- ¹² Vorschläge der Kommission für eine VO zur Änderung der VO 1466/97, KOM(2010)526 endg., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0526:FIN:DE:PDF>, Stand: 8.3.2011; für eine VO zur Änderung der VO 1467/97, KOM(2010)522 endg., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0522:FIN:DE:PDF>, Stand: 8.3.2011; für eine VO über die wirksame Durchsetzung der haushaltspolitischen Überwachung im Euroraum, KOM(2010)524 endg., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0524:FIN:DE:PDF>, Stand: 8.3.2011; für eine Richtlinie über die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, KOM(2010)523 endg., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0523:FIN:DE:PDF>, Stand: 8.3.2011.
- ¹³ Vorschläge der Kommission für eine VO über die Vermeidung und Korrektur makroökonomischer Ungleichgewichte, KOM(2010)527 endg., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0527:FIN:DE:PDF>, Stand: 8.3.2011; für eine VO über Durchsetzungsmaßnahmen zur Korrektur übermäßiger makroökonomischer Ungleichgewichte im Euroraum, KOM(2010)525

- endg., <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0525:FIN:DE:PDF>, Stand: 8.3.2011.
- ¹⁴ Siehe hierzu Häde, Ulrich: Kommissionsentwürfe für offensichtliche Ultra-vires-Akte, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 24/2010, S. 921; in diese Richtung auch Frenz, Walter / Ehlenz, Christian: Schuldenkrise und Grenzen der europäischen Wirtschaftspolitik, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 6/2010, S. 211-215, 212.
- ¹⁵ Die qualifizierte Mehrheit im Rat ist nach dem zurzeit noch geltenden System der Stimmengewichtung erreicht, wenn die Mehrheit der Mitgliedstaaten zustimmt und diese über 255 der insgesamt 345 Stimmen (also knapp 75 % der Stimmen) verfügen; auf Antrag wird zudem überprüft, ob sie 62 % der EU-Bevölkerung repräsentieren. Ab dem 1.11.2014 entfällt die Stimmengewichtung. Die qualifizierte Mehrheit setzt dann die Zustimmung von 55 % der Mitgliedstaaten voraus, die zusammen 65 % der EU-Bevölkerung repräsentieren.
- ¹⁶ Rede vom 7.1.2011 auf der Klausurtagung der CSU-Landesgruppe in Wildbad Kreuth, www.ecb.int/press/key/date/2011/html/sp110107.en.html, Stand: 9.3.2011.
- ¹⁷ Entwurf eines Beschlusses zur Änderung des Art. 136 AEUV, Anlage 1 der Schlussfolgerungen des ER zur Tagung vom 16./17.12.2010; www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/118604.pdf, Stand: 9.3.2011.
- ¹⁸ Vgl. zur inhaltsgleichen Vorschrift im Verfassungsvertrag Heintschel von Heinegg, Wolff, in: Europäischer Verfassungsvertrag, hrsg. von Christoph Vedder und Wolff Heintschel von Heinegg, Baden-Baden 2007, Art. IV-445 Rn. 3.
- ¹⁹ Zur Vereinbarkeit finanzieller Hilfen für Mitgliedstaaten mit Art. 125 AEUV etwa Faßbender, Kurt: Der europäische „Stabilisierungsmechanismus“ im Lichte von Unionsrecht und deutschem Verfassungsrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 13/2010, S. 799-803, 800; Frenz, Walter / Ehlenz, Christian: Der Euro ist gefährdet: Hilfsmöglichkeiten bei drohendem Staatsbankrott?, in: Europäisches Wirtschafts- und Steuerrecht 3/2010, S. 65-70, 67; Herrmann, Christoph: Griechische Tragödie – der währungsverfassungsrechtliche Rahmen für die Rettung, den Austritt oder den Ausschluss von überschuldeten Staaten aus der Eurozone, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 11/2010, S. 413-418, 414 ff.
- ²⁰ Siehe Erklärung der Euro-Gruppe vom 28.10.2010, wiedergegeben in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zur Tagung vom 16./17.12.2010, S. 8, www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/118604.pdf, Stand: 9.3.2011.
- ²¹ Exemplarisch seien genannt: Gros, Daniel / Mayer, Thomas: How to Deal with the Threat of Sovereign Default in Europe: Towards a Euro(pean) Monetary Fund, in: *Inter-economics* 2/2010, S. 64-68; dazu Häde, Ulrich: Legal Evaluation of a European Monetary Fund, in: *Inter-economics* 2/2010, S. 69-72; Jamet, Jean-François: Un gouvernement économique européen: du slogan à la réalité?, Fondation Robert Schuman, 2010, www.robert-schuman.eu/doc/questions_europe/qe-167-168-fr.pdf, Stand: 9.3.2011, S. 15 ff.; Le Grip, Constance/Plagnol, Henri: Un chemin pour un „pilotage économique européen“, Bericht im Auftrag des französischen Staatspräsidenten, Dezember 2010, www.elysee.fr/president/root/bank_objects/Rapport_gouvernance_economique_europeenne.pdf, Stand: 9.3.2011; siehe auch Collignon, Stefan: Demokratische Anforderungen an eine europäische Wirtschaftsregierung (Friedrich-Ebert-Stiftung: Internationale Politikanalyse), Dezember 2010, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/07712.pdf>, Stand: 9.3.2011, S. 13 ff.
- ²² Bericht des EP-Ausschusses für Wirtschaft und Währung, Dok. A7-02802/2010 vom 11.10.2010, Feio-Bericht, S. 20, www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2010-0282+0+DOC+PDF+VO//DE&language=DE, Stand: 9.3.2011.
- ²³ Ähnlich für die vergleichbare Konstruktion des Hohen Vertreters für die Außen- und Sicherheitspolitik Streinz, Rudolf / Ohler, Christoph / Herrmann, Christoph: Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU, München, 2. Aufl., 2008, S. 56 f.
- ²⁴ Zur Wirkung der Geldbußen Herrmann: Griechische Tragödie, S. 415.
- ²⁵ Siehe Häde: Kommissionsvorschläge für offensichtliche Ultra-vires-Akte, S. 921.
- ²⁶ BVerfGE 123, 267, 353 f.
- ²⁷ EuGH, Slg. 1987, S. 4199 Rn. 16 – Foto Frost.
- ²⁸ BVerfGE 123, 267, 387.
- ²⁹ So offenbar ein (unveröffentlichtes) Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages; siehe www.welt.de/print/die_welt/wirtschaft/article12535398/Die-Euro-Rettung-wird-konkret.html, Stand: 9.3.2011.
- ³⁰ BVerfGE 123, 267, 361 f.
- ³¹ www.welt.de/wirtschaft/article11430687/Schaeuble-wuerde-Haushaltsrecht-an-Bruessel-abtreten.html, Stand: 9.3.2011.

DAS INSTITUTIONELLE GLEICHGEWICHT IN DER EUROPÄISCHEN UNION

KLAUS FERDINAND GÄRDITZ || Die materielle Verfassung der Europäischen Union beruht nicht auf der herkömmlichen Gewaltengliederung, wie sie uns aus den europäischen Mitgliedstaaten bekannt ist. Auch heute noch steht ungeachtet einer sukzessiven Stärkung des Europäischen Parlaments die europäische Exekutive bzw. Gubernative (Kommission, Rat) im Mittelpunkt der Rechtserzeugung innerhalb der Unionsrechtsordnung. Mit dem institutionellen Gleichgewicht kennt das Unionsrecht aber ein auf die Unionsrechtsordnung austariertes Surrogat herkömmlicher Gewaltengliederung, das im Folgenden näher betrachtet werden soll.

DAS INSTITUTIONELLE GLEICHGEWICHT IN DER RECHTSPRECHUNG DES EUGH

Die Ursprünge des Dogmas vom institutionellen Gleichgewicht in der Europäischen Union liegen in den Meroni-Urteilen des EuGH aus der Gründerzeit der damaligen EWG, also in den 1950er-Jahren.¹ Der EuGH stellte in zwei Entscheidungen 1958 fest, dass anderen Stellen als den vertraglich vorgesehenen Organen nur Ausführungsbefugnisse übertragen werden dürfen, die genau umgrenzt sind und deren Ausübung von der seinerzeitigen Hohen Behörde (im heutigen institutionellen Gerüst also von der Kommission) in vollem Umfang beaufsichtigt wird. Der EuGH folgert hierbei, dass „das für den organisatorischen Aufbau der Gemeinschaft kennzeichnende Gleichgewicht der Gewalten eine grundlegende Garantie darstellt“. Die Übertragung von diskretionären Befugnissen auf primärrechtlich nicht institutionalisierte Organe verletze diese Garantie.² Hierin liegt zum einen eine noch vergleichsweise deutliche Anlehnung an den Gedanken der Gewaltengliederung, der in der späteren Rechtsprechung zunehmend in den Hintergrund getreten ist. Vor allem aber integrierten die Meroni-Urteile eine – nur selten erkannte³ – immanent demokratische Komponente in die institutionelle Architektur der seinerzeitigen Gemeinschaft. Durch die Begrenzung der Delegation auf vertraglich nicht geschaffene Einrichtungen werden die demokratischen Legitimationsstrukturen der Integrationsgemeinschaft geschützt, indem eine Verflüchtigung politischer

Entscheidungen in einen diffusen administrativen Unterbau verhindert und zugleich die strikte Ermächtigung durch das Sekundärrecht sichergestellt wird, das wiederum der Rat als das seitens der parlamentarisch verantwortlichen Regierungen der Mitgliedstaaten legitimierte Organ setzt.

Die Rechtsprechung hat das Argument des institutionellen Gleichgewichts später zunehmend bemüht, um die horizontale Kompetenzabgrenzung zwischen den primärrechtlich errichteten Organen der Europäischen Gemeinschaft / Union zu präzisieren. So bemüht sich der EuGH etwa darum, die „Funktion jeder dieser Vorschriftengruppen innerhalb des institutionellen Systems der Gemeinschaft zu untersuchen“, benutzt also das institutionelle Gleichgewicht als teleologisches Argument einer funktionsadäquaten Auslegung.⁴ Kurz darauf konkretisiert der Gerichtshof die Bedeutung „des von den Verträgen gewollten institutionellen Gleichgewichts“, das er als besondere Ausprägung einer unionsrechtlichen Interorganbeziehung versteht:⁵ „Die Verträge haben nämlich ein System der Zuständigkeitsverteilung zwischen den verschiedenen Organen der Gemeinschaft geschaffen, das jedem Organ seinen eigenen Auftrag innerhalb des institutionellen Gefüges der Gemeinschaft und bei der Erfüllung der dieser übertragenen Aufgaben zuweist.“⁶ Hieraus resultieren – analog zur Verfassungsorganantreue – wechselseitige Treuepflichten sowie die Notwendigkeit eines Rechtsschutzes in den Interorganbeziehungen: „Die Wahrung des institu-

tionellen Gleichgewichts gebietet es, dass jedes Organ seine Befugnisse unter Beachtung der Befugnisse der anderen Organe ausübt. Sie verlangt auch, dass eventuelle Verstöße gegen diesen Grundsatz geahndet werden können.⁷

Ein institutionelles Gleichgewicht im Organisationsrecht überstaatlicher Verbände fungiert als unvollkommenes Surrogat der innerstaatlichen Gewaltengliederung,⁸ die das Unionsrecht auf Grund der besonderen Anforderungen an die Rechtserzeugung im supranationalen Verbund nicht kennt. Dem innerstaatlichen Staatsrecht analoge Funktionen einer Gewaltengliederung finden sich, bezogen auf die in Art. 13 EUV genannten Organe, lediglich in Bezug auf den EuGH, der herkömmliche (sprich: mitgliedstaatlichen Gerichten analoge) Rechtsprechungsfunktionen zu erfüllen hat (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV, Art. 251 ff. AEUV), und den Europäischen Rechnungshof (Art. 285 ff. AEUV). Die filigranen Relationen zwischen Rat, Kommission und Parlament bleiben demgegenüber dem traditionellen Schema funktionaler Gewaltengliederung entrückt.⁹ Die Rechtserzeugung bleibt unbeschadet des sukzessiven Ausbaus der Mitwirkung des Europäischen Parlaments, zuletzt durch den Lissabon-Vertrag, weitgehend von Kommission und Rat dominiert, die jeweils exekutivisch besetzt sind und in einer eigentümlichen Mischung Aufgaben sowohl der Exekutive (Vollzug im Eigenverwaltungsrecht), der Gubernative (politische Leitung) und der Legislative (abstrakt-generelle Rechtsetzung) erfüllen. Dies führt zu Verschleifungen der Kontraste, die im Vergleich das nationale Staatsrecht aus Gründen der Gewaltengliederung zwischen Handlungsformen und Organkompetenzen aufbaut. Etwa die tradierte Verkopplung von Gesetzesform und parlamentarisch organisierter Legislative fehlt. Die Schlüsselbestimmung des Art. 288 AEUV nennt drei rechtsverbindliche Handlungsformen (Verordnung, Richtlinie und Beschluss), die zwar unterschiedliche Funktionen erfüllen, aber grundsätzlich gleichrangig nebeneinander stehen.¹⁰ Jedes Organ der Union darf sich zudem im Rahmen seiner vertraglichen Kompetenzen grundsätzlich sämtlicher Handlungsformen des Art. 288 AEUV bedienen.¹¹ Das institutionelle Gleichgewicht soll diesen Verlust funktionaler Differenz insoweit partiell auffangen, als zumindest die Interorganbeziehungen auf europäischer Ebene ausgewogen strukturiert werden. Anders gewendet: Während Regelungsinhalte in den Hintergrund treten, werden Kompetenzen und Verfahrensregelungen aufgewertet. Es geht um die Herstellung „einer ausgewoge-

nen Verteilung institutioneller Macht“.¹² Gerade dies würde aber eine stärkere funktionale Differenzierung der Handlungsformen (Art. 288 AEUV) und korrespondierender Organzuständigkeiten im arbeitsteiligen Prozess der Rechtserzeugung voraussetzen,¹³ was jedoch in der bisherigen Rechtsprechung des EuGH allenfalls in Spuren zu erkennen ist.

Neuere Ansätze, eine institutionell balancierte Kompetenzverteilung herzustellen, wollen zwar Gesichtspunkte der Leistungsfähigkeit bestimmter Organe heranziehen, gehen hierbei aber einseitig und schematisch nach dem Leitbild des *effet utile* vor: „Das institutionelle Gleichgewicht innerhalb der Gemeinschaft beruht nicht auf dem Prinzip der Gewaltenteilung im staatsrechtlichen Sinne, sondern vielmehr auf einem Prinzip der Funktionsteilung, nach dem die Funktionen der Gemeinschaft von denjenigen Organen wahrgenommen werden sollen, die dazu vertraglich am besten ausgestattet worden sind. Anders als das Prinzip der Gewaltenteilung, das u. a. der Sicherung des Schutzes des Individuums durch eine Mäßigung der Staatsgewalt dient, bezweckt das Prinzip der Funktionsteilung eine effektive Erreichung der Gemeinschaftsziele.“¹⁴ Diese immerhin aussagekräftige funktionale Standortbestimmung verdrängt mit einer gewissen Plumpheit bewusst Elemente der Bändigung von Herrschaftsgewalt (*checks and balances*), die auch auf Unionsebene sachgerecht zu implementieren wären, aus dem institutionellen Gleichgewicht, um die effektive zielorientierte Aufgabenerfüllung durch die Unionsorgane zu optimieren. Zwar finden sich auch in der neueren staatsrechtlichen Diskussion Ansätze, die die Gewaltengliederung nach Gesichtspunkten der Sachrichtigkeit und organspezifischen Leistungsfähigkeit als Teil demokratischer Herrschaftsermöglichung strukturieren.¹⁵ Diesen Ansätzen liegt jedoch ein dezidiert freiheitliches Moment zugrunde, das zwei Facetten der Freiheitsidee nebeneinander verwirklicht sehen will: die individuelle und die demokratische Selbstbestimmung.¹⁶ Die bloße Effektivierung technokratischer Zielverwirklichung durch die Organe der Union gefährdet die eine wie die andere.

Die Wahrung des institutionellen Gleichgewichts gebietet es, dass jedes Organ der Europäischen Union seine Befugnisse unter Beachtung der Kompetenzen der anderen Organe ausübt. Eine entscheidende Rolle spielt hierbei die Stärkung des Europäischen Parlaments gegenüber den anderen Organen der Union.¹⁷ Bisweilen wird das institutio-

nelle Gleichgewicht auch bemüht, die Kompetenzen der Gerichtsbarkeit im Rahmen der Kontrolle von Entscheidungen anderer Organe zu begrenzen.¹⁸ Das institutionelle Gleichgewicht verlangt schließlich, dass festgestellte Verstöße auch geahndet werden können. Der Gerichtshof muss daher in der Lage sein, die Aufrechterhaltung des institutionellen Gleichgewichts und folglich die richterliche Kontrolle der Beachtung der Befugnisse der Gemeinschaftsorgane sicherzustellen.¹⁹

FORTENTWICKLUNG IM LISSABON-VERTRAG

Der Reformvertrag von Lissabon hält zunächst an den herkömmlichen Funktions- und Legitimationsstrukturen fest. Auch das institutionelle Gleichgewicht zwischen den unverändert gebliebenen Organen wird nicht grundlegend verschoben. Ungeachtet dessen werden die Konturen der institutionellen Funktionszuweisungen an wichtigen Stellen geschärft. Festzustellen ist, dass der Lissabon-Vertrag eine stärkere institutionelle Abschichtung von Legislativ- und Verwaltungsaufgaben vornimmt.²⁰ Namentlich übt die Kommission gemäß Art. 17 Abs. 1 Satz 5 EUV „nach Maßgabe der Verträge Koordinierungs-, Exekutiv- und Verwaltungsfunktionen aus“, was zu den Legislativaufgaben kontrastiert, die Parlament und Rat zur gesamten Hand zugewiesen sind (Art. 14 Abs. 1 Satz 1, Art. 16 Abs. 1 Satz 1 EUV). Der Lissabon-Vertrag hat zudem die Differenzierung zwischen Gesetzgebungsakten und Rechtsakten ohne Gesetzescharakter eingeführt (vgl. Art. 189 Abs. 1 AEUV),²¹ mit der sich erste Ansätze einer Hierarchisierung zugunsten der Gesetzgebungsakte verbinden.²² Mit der Begrenzung der Delegationsmöglichkeiten des Sekundärrechtsetzers auf unwesentliche Rechtsakte nach Art. 291 Abs. 1 AEUV sollen die grundlegenden politischen Weichenstellungen im Interesse der institutionellen Gewaltengliederung dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren vorbehalten bleiben, das über Rat und Parlament eine hinreichende demokratische Legitimation sicherstellt, die über normative Bindungen an die Konkretisierungs- und Vollzugsebenen weitervermittelt wird. Insgesamt lässt sich also festhalten: Aufgaben der Gesetzgebung und der Verwaltung werden stärker als bislang voneinander abgesetzt und inhaltlich strukturiert. Die damit fortschreitende funktionale Differenzierung bietet die Chance, das institutionelle Gleichgewicht weiter auszubauen und im Sinne einer spezifisch europäischen Gewaltenteilung fortzuschreiben.

INSTITUTIONELLES GLEICHGEWICHT IM VERTIKALVERHÄLTNIS

Gewaltenbalance dient im Unionsrecht vor allem dem Ausgleich von Spannungen zwischen der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten.²³ Notwendig ist daher auch eine Betrachtung des institutionellen Gleichgewichts im Lichte dieses Vertikalverhältnisses.²⁴ Hierbei muss im Mittelpunkt die duale Legitimationsstruktur der Europäischen Union²⁵ stehen. Der auf die demokratisch verfassten Mitgliedstaaten rückführbare, über die Regierungsvertreter im Rat vermittelte Legitimationsstrang wird ergänzt durch einen weiteren Legitimationsstrang, der von den Unionsbürgern ausgeht und über das Europäische Parlament verläuft. Der Lissabon-Vertrag hat dies in Art. 10 Abs. 2 EUV ausdrücklich festgeschrieben. Damit sind die verschiedenen Organe der Union unterschiedlich eng an die Mitgliedstaaten und deren demokratische Legitimationssubjekte angebunden. Ein Abwandern von Kompetenzen des Rates hin zur Kommission und vor allem zu deren Untergliederungen bleibt daher nicht ohne Auswirkungen auf die Mitgliedstaaten. Stärker als bislang muss daher die Bestimmung der richtigen institutionellen Balance über die Interorganbeziehungen innerhalb der Europäischen Union hinaus auch die spezifischen Schutzfunktionen der Organzuständigkeiten zugunsten der Mitgliedstaaten in den Blick nehmen. Eine Schlüsselrolle muss hierbei dem Gesetzgebungsakt zukommen, der von Rat und Parlament beschlossen wird und – in Annäherung an die staatsrechtliche Gesetzesform – die Funktion erfüllt, den Verwaltungsvollzug abstrakt-generell zu programmieren sowie inhaltlich zu legitimieren. Die materielle Gesetzgebung muss auch im Unionsrecht zum Ausgangs- und Bezugspunkt der demokratischen Legitimationsvermittlung werden,²⁶ was sowohl dem Europäischen Parlament als auch den Mitgliedstaaten zugute kommen würde.

GEFÄHRDUNGEN

Eine Skizze des institutionellen Gleichgewichts in der Europäischen Union muss auch dessen aktuelle Gefährdungen in den Blick nehmen. Ich will hier zwei Problemkreise herausgreifen, die mir die derzeit folgenreichsten institutionellen Fehlentwicklungen zu markieren scheinen.

Der europäische Verwaltungsverbund

Eine der auffälligsten Entwicklungen im Europäischen Verwaltungsrecht in der letzten Dekade ist die rasante Ausdifferenzierung der unionseigenen

Verwaltungsorganisation.²⁷ Namentlich die wildwuchserartige Gründung zahlreicher Agenturen mit und ohne Exekutivfunktionen²⁸ hat dazu geführt, dass auf der Ebene der Rechtskonkretisierung mehr und mehr Kompetenzen von den primärrechtlich vorgesehenen Organen (Art. 13 EUV) in eine Nebenverwaltung abgewandert sind, die nicht wenige Legitimationsprobleme aufweist und das institutionelle Gleichgewicht der Union dadurch gefährdet, dass organisationsrechtliche Parallelstrukturen aufgebaut werden, deren Mechanismen von dem ausbalancierten institutionellen Legitimationsgerüst der Europäischen Union teils entscheidend abweichen.

Ein Beispiel soll dies verdeutlichen: Das europäische Regulierungsverwaltungsrecht hat vor allem in den Sektoren Energiewirtschaft und Telekommunikation zunehmend filigrane Systeme einer Verbundverwaltung ausdifferenziert, in der die Kommission, weitere europäische Verwaltungsstellen und die nationalen Regulierungsbehörden in Verfahren der Marktregulierung eng miteinander kooperieren. Beispielsweise im Telekommunikationsrecht erlässt die Kommission eine Empfehlung in Bezug auf relevante Produkt- bzw. Dienstmärkte und Leitlinien zur Marktanalyse (Art. 15 Abs. 1 und Abs. 2 TK-Rahmenrichtlinie).²⁹ Die Empfehlung und die Leitlinien sind von den nationalen Regulierungsbehörden im Rahmen des Marktdefinitionsverfahrens nach Art. 15 Abs. 3 TK-Rahmenrichtlinie und im Rahmen des Marktanalyseverfahrens nach Art. 16 Abs. 1 UAbs. 1 TK-Rahmenrichtlinie „weitestgehend zu berücksichtigen“. Eine weitestgehende Berücksichtigung bedeutet zwar keine strikte Bindung im Sinne einer inhaltsgleichen Umsetzungspflicht.³⁰ Die Berücksichtigungspflicht enthält aber ein an die nationale Regulierungsbehörde gerichtetes Optimierungsgebot, den Leitlinien und der Empfehlung im Rahmen des Marktregulierungsverfahrens weitgehend inhaltlich zur Geltung zu verhelfen.³¹ Zugleich wird bei Abweichungen und Meinungsunterschieden zwischen Kommission und nationaler Regulierungsbehörde ein verfahrensrechtlich filigran verästeltes Konsolidierungsverfahren eingeleitet (vgl. im Einzelnen Art. 7 TK-Rahmenrichtlinie), um die europaweite Kohärenz der Marktregulierung sicherzustellen.³² Die Folge hiervon ist, dass der Kommission letztlich unmittelbare Einflussmöglichkeiten auf nationale Regulierungsentscheidungen eingeräumt werden. Die nationalen Regulierungsbehörden werden in der Sache als Verwaltungsunterbau der Kommission instrumentalisiert.

Die immer mehr Verbreitung findende Strategie, über Koordinationspflichten und Verbundverfahren eine eigenständige europäische Verbundverwaltung zu schaffen, gefährdet das institutionelle Gleichgewicht auf zweierlei Weise: Zum einen erfährt die Kommission im Horizontalverhältnis eine Stärkung, weil der Kanon der Handlungsformen nach Art. 288 AEUV und damit das ordentliche Gesetzgebungsverfahren zugunsten apokrypher, primärrechtlich nicht vorgesehener Formen der Verwaltungssteuerung auf Kosten von Europäischem Parlament und Rat umgangen wird. Zum anderen verschiebt sich das institutionelle Gleichgewicht zu Lasten der Mitgliedstaaten, da administrative Vollzugskompetenzen zur Kommission abwandern und die nationalen Behörden insoweit in erheblichem Umfang aus der nationalen Verwaltungshierarchie und der nationalen Vollzugsverantwortung herausgerissen werden. Ein wesentliches Teilelement der vertikalen institutionellen Balance in der Europäischen Union, der vom Lissabon-Vertrag besonders betonte (Art. 291 Abs. 1 AEUV) dezentrale Vollzug, wird entscheidend entwertet. Widerstand hiergegen hat sich bislang nicht geregelt.

Die filigrane Ausdifferenzierung des Primärrechts und die Interpretationsherrschaft des Europäischen Gerichtshofs

Der Europäische Gerichtshof sichert nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 EUV die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung der Verträge. Zum Recht zählt zweifellos auch das Primärrecht. Das Primärrecht fixiert eine institutionelle Balance zwischen den verschiedenen Organen der Europäischen Union, um politische Entscheidungsmacht auszutarieren. Es sichert also die Offenheit des politischen Entscheidungsprozesses, zuvörderst hierbei der Rechtserzeugung durch die hierzu autorisierten Organe der Union. In der Offenheit des Primärrechts gegenüber konkreten politischen Inhalten der Sekundärrechtsetzung liegt ein spezifisch demokratischer Eigenwert: Über Parlament und Rat werden Rechtsinhalte politisiert; es wird zugleich eine demokratische Rückanbindung an die Mitgliedstaaten gesichert. Was demgegenüber auf Primärrechtsebene bereits abschließend und vollziehbar fixiert ist, bedarf keiner zusätzlichen politischen Entscheidung; Inhaltsfragen werden zu juristischen Interpretationsfragen. Hier kommt nun mit dem EuGH ein weiterer Akteur ins Spiel, dessen Verortung im Rahmen der institutionellen Balance bislang selten bewusst problematisiert wurde und

daher trotz feingliedriger Rechtsprechungslinien, die sich inzwischen über mehr als ein halbes Jahrhundert fortentwickelt haben, noch nicht hinreichend austariert ist.

Unter dem Gesichtspunkt des institutionellen Gleichgewichts ist es hierbei problematisch, wenn der EuGH vermehrt Fragen, die sich auch auf einer sekundärrechtlichen Ebene diskutieren ließen, auf die Ebene des Primärrechts hochzieht. Fragwürdige Methoden sind hierbei vor allem die Formulierung ungeschriebener Rechtsgrundsätze mit Primärrechtsrang³³ und die Ausdeutung des Primärrechts im Lichte des auf seiner Grundlage ergangenen Sekundärrechts.³⁴ Die Ableitung von zunehmend detaillierten Aussagen unmittelbar aus dem Primärrecht entzieht Wertungsfragen den politischen Organen und vermindert die Möglichkeiten einer Revision im Wege der Sekundärrechtsetzung. Man muss freilich konzedieren, dass dies kein unionsrechtsspezifisches Problem ist, sondern nur Ausdruck einer allgemeinen Gestaltungsmacht der Gerichtsbarkeit über den Hebel der (Über-)Interpretation, die auch dem Bundesverfassungsgericht (oft zu Unrecht, manchmal aber auch zu Recht) vorgeworfen wird. Jedenfalls führt die prätorische Verlagerung von Entscheidungen auf die Primärrechtsebene dazu, dass die filigrane Architektur politisch balancierter Legitimationsvermittlung innerhalb der Union verzerrt wird. Sowohl der Rat als auch das Europäische Parlament, die die institutionellen Schnittstellen zur demokratischen Legitimation der Union bilden, werden ein Stück weit aus dem Rechtsetzungsprozess verdrängt. Korrekturen des Primärrechts erfordern den Konsens aller Mitgliedstaaten sowie die Ratifikation einer Vertragsänderung und sind daher praktisch nur sehr schwer zu verwirklichen. Und wenn sich der Gerichtshof einmal auf eine Deutung festgelegt hat, zeigt er (durchaus funktionsadäquates) Beharrungsvermögen.³⁵ Die Interpretationshoheit über das Primärrecht verschiebt daher die Verantwortung für Rechtsinhalte in immer größerem Umfang von den politischen Akteuren zum EuGH. Dies ist nicht unbedingt die Konsequenz eines vielfach gescholtenen Integrationsaktivismus des EuGH, sondern – Christian Tomuschat hat hierauf treffend hingewiesen – ein Signal, „dass das institutionelle Gleichgewicht eine Schlagseite hat.“³⁶

Dass sich die – wiederum auch vom deutschen Bundesverfassungsgericht bekannte – Tendenz des EuGH, schleichend qua Interpretation politische Funktionen der Gesetzgebung zu übernehmen, auch

gegen die politischen Organe der Union richten kann, zeigt das Unbehagen, das jüngst in den Schlussanträgen von Generalanwältin Trstenjak mit überraschender Deutlichkeit zum Ausdruck gekommen ist:

„Der Gerichtshof ist als Organ der Gemeinschaft [...] ebenfalls Teil dieses institutionellen Gleichgewichts. Dieser Umstand impliziert, dass er in seiner Eigenschaft als Rechtsprechungsorgan der Gemeinschaft, das gemäß Art. 220 Abs. 1 EGV im Rahmen seiner Zuständigkeit zur Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung des Vertrags berufen ist, die Kompetenzen des Rates und des Parlaments im Bereich der Rechtsetzung respektiert. Dies setzt notwendigerweise voraus, dass er zum einen dem Gemeinschaftsgesetzgeber die ihm vertraglich übertragene Aufgabe der Rechtsetzung auf dem Gebiet des Gesellschaftsrechts überlässt und zum anderen wie bisher die erforderliche Zurückhaltung bei der Entwicklung von allgemeinen Rechtsgrundsätzen des Gemeinschaftsrechts, die unter Umständen den gesetzgeberischen Zielen zuwiderlaufen könnten, wahrt. Der Gerichtshof kann zwar auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze zurückgreifen, um in Anbetracht der Vertragsziele angemessene Lösungen für die ihm zur Entscheidung vorgelegten Auslegungsprobleme zu finden. Er darf sich jedoch nicht an die Stelle des Gemeinschaftsgesetzgebers setzen, wenn eine bestehende Regelungslücke durch Letzteren gefüllt werden kann.“³⁷

Es ist gewiss ein allgemeiner und teils unvermeidbarer Charakterzug rechtsstaatlicher Systeme, ein Stück weit eben auch Rechtsexpertokratie zu sein. Dies hat bereits Alexis de Tocqueville in seinen Beobachtungen zu den Ursprüngen der Verfassungsstaatlichkeit in den Vereinigten Staaten treffend beschrieben.³⁸ Wer die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft konstituiert – und alles andere wäre politisch wie verfassungsrechtlich inakzeptabel –, muss auch damit leben, dass ein zur Streitentscheidung eingesetztes Gericht als Rechtswahrungsinstanz maßgeblich an dem rechtsgebundenen Fortschritt der materiellen Unionsverfassung beteiligt ist. Mit anderen Worten: Es kommt letztlich auf die Dosierung richterlicher Teilhabe an der Rechtsentwicklung an.

Rechtlich gesehen geht es entscheidend darum, eine angemessene Methodik der Rechtsauslegung zur Anwendung zu bringen, die ihrerseits der institutionellen Balance zwischen Gerichtsbarkeit und politischen Organen Rechnung tragen muss. Grund-

elemente können hier nur skizziert werden. Die erschwerte demokratische Änderbarkeit des Primärrechts würde unterlaufen, wenn sich das Primärrecht, in Richterhand zum Eigenleben erweckt, vom demokratischen Willen der vertragsschließenden Mitgliedstaaten entfernen würde. Da der EuGH als Organ der Europäischen Union über die Reichweite der Kompetenzen derselben und damit letztlich auch über die Dimensionierung seiner eigenen Machtstellung entscheidet, ist zwar kein strukturelles Misstrauen in die europäische Rechtsprechung, aber doch eine kritische Begleitung (auch durch nationale Gerichte als dezentrale justizielle Kontrollorgane) unverzichtbar.³⁹ Anders als bisher muss daher bei der Auslegung des Primärrechts stärker der Vertragswille der Mitgliedstaaten und damit die genetische Auslegung in den Vordergrund gestellt werden, wohingegen die Effektivierung des Integrationsprozesses kein eigenständiges Argument ist, da über Geschwindigkeit und Richtung der Integration allein die Mitgliedstaaten zu befinden haben. Zudem ist auch bezogen auf richterliche Entscheidungen der inzwischen vom Unionsrecht explizit rezipierte Gedanke der Wesentlichkeit (Art. 290 Abs. 2 AEUV) in Rechnung zu stellen: Wesentliche politische Entscheidungen müssen von den zuständigen politischen Organen getroffen werden. Haben sich Kommission, Rat und Parlament nicht auf eine gemeinsame Lösung verständigt und diese durch Rechtsetzung verbindlich gemacht, verbleibt es im Zweifel bei Gestaltungsspielräumen der Mitgliedstaaten, die auch von der Rechtsprechung anzuerkennen sind. Ansätze in diese Richtung finden sich durchaus, wenn auch noch zu stark verdünnt, in der Spruchpraxis des EuGH.⁴⁰

AUSBLICK

Die über Jahrzehnte gewachsene Verdrängung der demokratischen Öffentlichkeit aus der Europapolitik hat dazu geführt, dass sich die Bürger, wenn sie verbreitete Bedenken gegen Tempo, Inhalt oder Reichweite der europäischen Integration artikulieren wollen, nur noch an das Bundesverfassungsgericht wenden können, wie Peter Graf Kielmannsegg treffend bemerkt hat:⁴¹ Die von der Politik überwiegend als lästige Einmischung wahrgenommene Interventionsbereitschaft des Gerichts in integrationsrechtlichen Fragen ist insoweit letztlich auch nur das Kind einer partiell misslungenen Europapolitik, die elitäre Demokratieabstinenz als Tugend nimmt und jeden Integrationsschritt sogleich in

eine Frage nach „Krieg oder Frieden“ umdeutet, um eine Politisierung im Keim zu ersticken. Die Erfahrung zeigt: Die institutionelle Balance zwischen Mitgliedstaaten und Europäischer Union braucht ihre Bürger als dezentrale Kontrolleure, deren Engagement die nationale Europapolitik zumindest mit verfassungsrechtlichen Risiken konfrontieren kann. Gerichtsurteile sind fraglos kein Politikersatz. Auch das Bundesverfassungsgericht möchte diesen Eindruck nicht vermitteln. Wenn aber der Bürger als europäischer homo politicus ignoriert wird, verschafft er sich anderweitig Gehör. Karlsruhe wird dann aufhören, europapolitisches Risiko zu sein, wenn sich die Europapolitik politisiert, den Anliegen der Bürger öffnet und die Bürger als politische Öffentlichkeit sowie als Wähler ernst nimmt. Der neuerdings auch vom Lissabon-Vertrag eingeschlagene Weg, die Europapolitik auf Unionsebene für repräsentative Verbände und die so genannte Zivilgesellschaft zu öffnen (vgl. Art. 11 Abs. 2 AEUV), führt nur zu neuen Formen elitärer und geschlossener Diskurse, die das demokratische Element durch die Einbeziehung demokratisch nicht legitimierter Akteure eher weiter schwächen als stärken.

ANMERKUNGEN

- ¹ Siehe Siegel, Thorsten: Das Gleichgewicht der Gewalten in der Bundesrepublik Deutschland und in der Europäischen Union, DÖV 2010, S. 1.
- ² EuGH, Rs. 9/56, Meroni / Hohe Behörde, Slg. 1958, 16, 44; Rs. 10/56, Meroni / Hohe Behörde, Slg. 1958, 57, 82.
- ³ Görisch, Christoph: Demokratische Verwaltung durch Unionsagenturen. Ein Beitrag zur Konkretisierung der europäischen Verfassungsprinzipien, 2009, S. 369 ff.
- ⁴ EuGH, Rs. 16/88, Kommission / Rat, Slg. 1989, 3457, Rn. 8.
- ⁵ Vgl. auch EuGH, Urt. v. 24.11.2010, Rs. C-40/10, Kommission / Rat, Rn. 78.
- ⁶ EuGH, Rs. 70/88, Parlament / Rat, Slg. 1990, I-2041, Rn. 21.
- ⁷ EuGH, Rs. 70/88, Parlament / Rat, Slg. 1990, I-2041, Rn. 22; im Anschluss etwa EuGH, Urt. v. 6. 5. 2008, Rs. C-133/06, Parlament / Rat, Rn. 57.
- ⁸ Di Fabio, Udo: Der Verfassungsstaat in der Weltgesellschaft, 2001, S. 36 f.
- ⁹ Schmidt-Aßmann, Eberhard: Der Rechtsstaat, in: Handbuch des Staatsrechts, Bd. II, hrsg. von Josef Isensee und Paul Kirchhof, Heidelberg, 3. Aufl., 2004, § 26, Rn. 106.
- ¹⁰ Siehe Bast, Jürgen: Handlungsformen, in: Europäisches Verfassungsrecht, hrsg. von Armin von Bogdandy und Jürgen Bast, Berlin u. a., 2. Aufl., 2009, S. 489, 525 ff.; Danwitz, Thomas von: Europäisches Verwaltungsrecht,

- Berlin u. a. 2008, S. 236 ff.; Gärditz, Klaus Ferdinand: Europäisches Planungsrecht, Tübingen 2009, S. 63 f.; Ruffert, Matthias: Rechtsquellen und Rechtsschichten des Verwaltungsrechts, in: Grundlagen des Verwaltungsrechts, Bd. I, hrsg. von Wolfgang Hoffmann-Riem, Eberhard Schmidt-Aßmann und Andreas Voßkuhle, München 2006, § 17, Rn. 36.
- ¹¹ Gärditz, Klaus Ferdinand: Europäisches Unionsrecht als Gegenstand des nationalen Rechtsschutzes, in: Handbuch des Rechtsschutzes in der Europäischen Union, hrsg. von Hans-Werner Rengeling, Andreas Middeke und Martin Gellermann, München, 3. Aufl., 2011, § 34, Rn. 8.
- ¹² Möllers, Christoph: Die drei Gewalten, Göttingen 2008, S. 51.
- ¹³ Vgl. Gärditz: Europäisches Planungsrecht, S. 64; Härtel, Ines: Handbuch Europäische Rechtsetzung, Berlin u. a. 2006, § 5, Rn. 1.
- ¹⁴ Schlussanträge Generalanwältin Verica Trstenjak v. 30.6.2009, Rs. C-101/08, Audiolux, Slg. 2009, I-9823, Rn. 104.
- ¹⁵ Vgl. Möllers, Christoph: Gewaltengliederung, 2005, S. 3.
- ¹⁶ Siehe Möllers, Christoph: Dogmatik der grundgesetzlichen Gewaltengliederung, AöR 132, 2007, S. 493, 497.
- ¹⁷ Möllers: Die drei Gewalten, S. 176.
- ¹⁸ EuG, Urt. v. 13.9.2010, Rs. T-135/08, Gala Schnitzer, Rn. 85.
- ¹⁹ Schlussanträge Generalanwältin Verica Trstenjak v. 30.6.2009, Rs. C-101/08, Audiolux, Slg. 2009, I-9823, Rn. 106.
- ²⁰ Gärditz, Klaus Ferdinand: Die Verwaltungsdimension des Lissabon-Vertrags, DÖV 2010, S. 453, 454.
- ²¹ Vgl. König, Doris: Gesetzgebung, in: Europarecht, hrsg. von Reiner Schulze, Manfred Zuleeg und Stefan Kadelbach, Baden-Baden, 2. Aufl., 2010, § 2, Rn. 92.
- ²² Zutreffend Calliess, Christian: Die neue Europäische Union, 2010, S. 300.
- ²³ Brenner, Michael: Der Gestaltungsauftrag der Verwaltung in der Europäischen Union, Tübingen 1996, S. 173 ff.
- ²⁴ Hierzu Kirchhof, Paul: Die Gewaltenbalance zwischen staatlichen und europäischen Organen, in: Juristenzeitung 1998, S. 965 ff.
- ²⁵ Siehe hierzu BVerfGE 89, 155, 184 ff.; 123, 267, 368; Brosius-Gersdorf, Frauke: Die doppelte Legitimationsbasis der Europäischen Union, EuR 1999, S. 133 ff.; Kluth, Winfried: Die demokratische Legitimation der EU, Berlin 1995, S. 87, 95; Ruffert, Matthias: Schlüsselfragen der Europäischen Verfassung der Zukunft – Grundrechte – Institutionen – Kompetenzen – Ratifizierung, EuR 2004, S. 165, 179 ff.
- ²⁶ Gärditz: Die Verwaltungsdimension des Lissabon-Vertrags, S. 455.
- ²⁷ Hierzu Craig, Paul: EU Administrative Law, Oxford 2006, S. 143 ff.; Schmidt-Aßmann, Eberhard: Allgemeines Verwaltungsrecht als Ordnungsidee, Heidelberg, 2. Aufl., 2004, S. 379 f.
- ²⁸ Stellvertretend hierzu Fischer-Appelt, Dorothee: Agenturen der Europäischen Gemeinschaft, Baden-Baden 1999; Wittinger, Michaela: Europäische Satelliten: Anmerkungen zum Europäischen Agentur(un)wesen und zur Vereinbarkeit Europäischer Agenturen mit dem Gemeinschaftsrecht, EuR 2008, S. 609 ff.
- ²⁹ Richtlinie 2002/21/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 7.3.2002 über einen gemeinsamen Rechtsrahmen für elektronische Kommunikationsnetze und -dienste (Abl. 2002, L 108, S. 33), in der Fassung der Richtlinie 2009/140/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 25.11.2009 (Abl. 2009, L 337, S. 37).
- ³⁰ BVerwG, MMR 2007, S. 522, 524.
- ³¹ Gärditz, Klaus Ferdinand: „Regulierungsermessen“ und verwaltungsgerichtliche Kontrolle, NVwZ 2009, S. 1005, 1008; Ladeur, Karl-Heinz / Möllers, Christoph: Der europäische Regulierungsverbund der Telekommunikation im deutschen Verwaltungsrecht, DVBl. 2005, S. 525, 532; Rieckhoff, Henning: Der Vorbehalt des Gesetzes im Europarecht, Tübingen 2007, S. 265; Schramm, Martin: Der europäische Verwaltungsverbund in der Telekommunikationsregulierung (§§ 10 ff. TKG) aus dem Blickwinkel des Rechtsschutzes, DÖV 2010, S. 387, 390.
- ³² Siehe Britz, Gabriele: Vom Europäischen Verwaltungsverbund zum Regulierungsverbund? – Europäische Verwaltungsentwicklung am Beispiel der Netzzugangsregulierung bei Telekommunikation, Energie und Bahn, EuR 2006, S. 46, 56; Broemel, Roland: Strategisches Verhalten in der Regulierung, Tübingen 2010, S. 222 f., 327 f.; Trute, Hans-Heinrich: Der europäische Regulierungsverbund in der Telekommunikation – ein neues Modell europäisierter Verwaltung, in: Festschrift für Peter Selmer, München 2004, S. 565, 567 ff.
- ³³ Etwa EuGH, Rs. C-144/04, Werner Mangold / Rüdiger Helm, Slg. 2005, I-9981, Rn. 67 ff.
- ³⁴ Etwa EuGH, Rs. C-158/07, Jacqueline Förster / Hoofddirectie van de Informatie Beheer Groep, Slg. 2008, I-8507, Rn. 55 ff.
- ³⁵ Payandeh, Mehrdad: Constitutional Review of EU Law after Honeywell, Common Market Law Review 48/2011, S. 9, 35.
- ³⁶ Tomuschat, Christian: Gerichte als Geiseln, in: FAZ, 30.12.2010, S. 6.
- ³⁷ Schlussanträge Generalanwältin Verica Trstenjak, 30.6.2009, Rs. C-101/08, Audiolux, Slg. 2009, I-9823, Rn. 107.
- ³⁸ Tocqueville, Alexis de: Über die Demokratie in Amerika, 1835, zitiert nach der von J. P. Mayer herausgegebenen Ausgabe, 1985, S. 162 ff.
- ³⁹ Lorz, Ralph Alexander: Freibrief für deutsche Gerichte, in: FAZ, 24.2.2011, S. 8.
- ⁴⁰ Vgl. etwa EuGH, Rs. C-36/02, Omega, Slg. 2004, I-9609, Rn. 31 ff.
- ⁴¹ Graf Kielmannsegg, Peter: Letzte Rettung, in: FAZ, 24.2.2011, S. 8.

MUTMAßUNGEN ÜBER DIE ZUKUNFT DER EUROPÄISCHEN UNION

PETER M. SCHMIDHUBER || Der Beitrag beschäftigt sich mit dem institutionellen Aufbau der EU nach dem Vertrag von Lissabon und seinen Konsequenzen für die weitere Entwicklung sowie mit der Rolle der EU in der Weltpolitik. Er gibt außerdem einen Überblick über die Ziele der Union in Bezug auf die Zeithorizonte 2020 und 2030.

WO STEHEN WIR HEUTE?

Mit dem Vertragswerk von Lissabon (am 1.12.2009 in Kraft) haben sich die derzeit 27 Mitgliedstaaten eine neue institutionelle Struktur gegeben, die sich allerdings in der Zwischenzeit schon wieder als reparaturbedürftig erwiesen hat (Eurokrise). Gleichwohl kann man davon ausgehen, dass diese Struktur schon wegen der großen Hürden des ordentlichen Änderungsverfahrens (Art. 48, Abs. 2 mit 5 EUV) auf mittlere Sicht maßgeblich sein wird.

Aus den 6 mitteleuropäischen Gründungsstaaten, deren Territorien sich in etwa mit dem Reich Karls des Großen decken, ist jetzt ein Konglomerat von 27 Staaten geworden, das sich vom Atlantik bis zum Schwarzen Meer und von der nördlichen Ostsee bis ans südliche Mittelmeer erstreckt, mit einer Bevölkerung von ca. 500 Millionen Menschen. Vor der Türe stehen – in unterschiedlichen Stadien des Aufnahmeverfahrens oder auch nur in ihren Erwartungen – Island, Kroatien, die Staaten des sogenannten westlichen Balkan, die Türkei und auch Moldawien.

Es bestehen aber auch Beitrittsambitionen von Staaten, an die die Einladung des Art. 49 des EU-Vertrags – gebunden an die geographische Zugehörigkeit zu Europa – nicht gerichtet ist, wie manche Staaten im Nahen Osten oder am Südrand des Mittelmeers. Sie könnten neue Dynamik gewinnen, wenn es – wie von einem internationalen Unternehmenskonsortium vorgeschlagen – zu einer groß angelegten Zusammenarbeit bei der Gewinnung von Strom aus Sonnenenergie in der nordwestlichen Sahara kommen sollte.

Daraus folgt, dass die Frage nach den definitiven Grenzen der EU (geographische Finalität) noch

nicht entschieden ist. Damit ist auch eine endgültige Bestimmung der geopolitischen Interessen der EU noch nicht möglich. Im Fall einer Aufnahme der Türkei würde dies zu einer Ausweitung des Interessenspektrums der EU auf Mittelasien und den Mittleren Osten führen.

Es stellt sich auch die Frage, inwieweit 27 oder mehr souveräne Staaten mit divergierenden regionalen Interessen sich auf ein außenpolitisches Konzept einigen können, das die Grundsätze und Ziele der Art. 21 und 22 EUV konkretisiert.

Durch Aufnahme der 10 mittel- und osteuropäischen Staaten (1.5.2004 und 1.1.2007) hat sich das Wohlstandsgefälle innerhalb der EU erheblich ausgeweitet. So schwankt derzeit (Zahlen von 2009) das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner in Kaufkraftparitäten ausgedrückt zwischen 11.790 US \$ in Bulgarien und 78.920 US \$ in Luxemburg (Deutschland 35.370 US \$), was wirtschafts- und sozialpolitische Probleme aufwirft, die von den schwächeren Mitgliedstaaten nicht alleine gelöst werden können.

Um die weitgespannten Ziele der Union (Art. 3 EUV), ja, die Verheißungen von Frieden, Freiheit und Wohlstand zu erreichen, werden langfristige Konsolidierungsanstrengungen erforderlich sein, die in einer deutlichen Diskrepanz zu den derzeit verfügbaren Finanzmitteln der Union (1,045 % des BIP der 27 Mitgliedstaaten) stehen.

Ein großer Teil dieser Mittel ist im gegenwärtigen Finanzrahmen 2007/13 für die Landwirtschafts- und die Regionalpolitik der Union verplant (z. B. für 2011 79,6 %). Die Hauptlast der Finanzierung von notwendigen Zukunftsprojekten liegt also nach wie vor bei den Mitgliedstaaten.

DIE STRUKTUR DES REGIERUNGSSYSTEMS EU-STAATENVERBUND

Die Rahmenbedingungen der Weltpolitik haben sich am Ende des 20. Jahrhunderts erheblich verändert. Die weltweite Bedrohungslage des Kalten Krieges gehört der Vergangenheit an. Der Zerfall der Sowjetunion hat in Europa und in weiten Teilen Asiens einen anderen geopolitischen Rahmen geschaffen.

Ausgehend von der Gründung der Vereinten Nationen am 26. Juni 1945 hat sich ein dichtes Netz von internationalen Organisationen unterschiedlicher Zwecksetzung entwickelt, die nicht nur von Staaten getragen werden, sondern sich auch aus der Zivilgesellschaft entwickelt haben (NGO's). Die Kooperation von Staaten weist hinsichtlich des Gegenstands (sektoral oder regional) und der Bandbreite der gemeinsamen Interessen und Aktivitäten oder hinsichtlich der Intensität der Zusammenarbeit (z. B. gemeinsame Institutionen) große Unterschiede auf. Sie haben insgesamt zur Prävention bzw. Entschärfung mancher internationaler Konflikte erheblich beigetragen.

Die EU ist ein signifikantes Beispiel für ein Mehrebenensystem des Regierungshandelns. Im Fall der EU handelt es sich um drei Ebenen, nämlich die weltpolitische Ebene, die Ebene der EU und die Ebene der Mitgliedstaaten (die ihrerseits möglicherweise interne Instanzen konsultieren müssen).

Die weltpolitische Ebene

Klimaveränderungen und die Globalisierung der Wirtschafts- und Finanzmärkte erzwingen eine weitgehende Zusammenarbeit, zum Teil auch in institutionalisierter Form (IMF, FAO, ILO, WHO usw.). Um ihr Gewicht auf der weltpolitischen Ebene voll zur Geltung zu bringen, muss die EU mit einer Stimme sprechen, was einen hohen Koordinierungsaufwand zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Instanzen, insbesondere mit dem Hohen Vertreter für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 EUV), erfordert und nicht immer gelingt (z. B. Wunsch nach einem ständigen EU-Sitz im UN-Sicherheitsrat). Die Vertretung der Interessen der EU auf der weltpolitischen Ebene ist Gegenstand der Außen- und Sicherheitspolitik der EU (Titel V EUV). Die Entscheidungen beruhen auf Einstimmigkeit, was den Handlungsmöglichkeiten der EU enge Grenzen setzt. Hinzu kommt, dass die EU im Wesentlichen über keine originäre, sondern nur über geliehene Machtmittel (die finanziellen Ressourcen und militärischen Kapazitäten der Mitgliedstaaten) verfügt.

Die EU-Ebene

In diesem Zusammenhang kann selbstverständlich nicht auf die Verteilung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten und die komplizierte Maschinerie der Entscheidungsprozesse der EU en détail eingegangen werden. Nur einige Anmerkungen zu den rechtlichen Prinzipien.

Es gilt nach wie vor der Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung, d. h. die Union wird nur innerhalb der Grenzen der Zuständigkeiten tätig, die die Mitgliedstaaten ihr in Verträgen übertragen haben (Art. 5 Abs. 1 EUV). Damit verbleibt bei den Mitgliedstaaten die Gesamtzuständigkeit und -verantwortung für das Gemeinwohl.

Außerdem ist das Handeln der EU durch das Subsidiaritätsprinzip (Art. 5 Abs. 3 EUV) und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 4 EUV) begrenzt. Das Ziel der Gründer der EWG, der Bundesstaat als politisches Endziel (*finalité politique*), ist nicht erreicht worden. Dies bedeutet aber auch, dass es keine politische Einheit eines Gesamtstaates gibt. Die Aufnahme einer Verfahrensregel für den Austritt (Art. 50 EUV) ist mittelbar eine Absage an das Ziel Bundesstaat, da ein wesentliches Kennzeichen des Bundesstaats das Sezessionsverbot ist.

Die EU ist also und bleibt wohl eine politische Ordnung *sui generis*, die sich im Laufe des Integrationsprozesses verändert und Elemente der Staatsqualität aufgenommen hat durch:

- die schrittweise Ausdehnung der Zuständigkeiten der EU (Art. 1 mit 6 AEUV),
- die schrittweise Ausdehnung des Mitgliederbestands (von 6 auf derzeit 27),
- die schrittweise Einführung vergemeinschafteter Verfahren (Mehrheitsentscheidungen),
- die schrittweise Verstärkung der Kompetenzen des EP (Gleichberechtigung mit dem Rat beim Erlass von Gesetzgebungsakten, im Haushaltsrecht).

Die in Oxford lehrende griechische Politikwissenschaftlerin Kalypso Nicolaidis hat die EU treffend als „eine politische Gemeinschaft der Völker“ bezeichnet, „die vieles, aber nicht alles zu teilen bereit ist“. Dies müsste man wohl so deuten, dass es für die Mitgliedstaaten eine „Opfergrenze“ gibt, z. B. hinsichtlich sicherheitspolitischer Zumutungen der Union.

Dieser dynamische Prozess dürfte noch nicht abgeschlossen sein. Er kann sich auch ohne formelle Vertragsänderung fortsetzen. Einfallstore für weitere Regelungen sind die sektoralen Zuständigkeiten

des Art. 4 Abs. 2 AEUV (Binnenmarkt, Umweltschutz, Verbraucherschutz, Verkehr und Energie), des Art. 6 AEUV (Unterstützungs-, Koordinierungs- und Ergänzungsmaßnahmen) sowie die von der Kommission erfundene und vom Europäischen Rat von Lissabon (2006) sanktionierte „offene Methode der Koordinierung“, die auf die Wirksamkeit sog. best practices setzt.

Das Wesen dieses neuen politischen Instruments besteht darin, dass zwar die formalen Zuständigkeiten für die jeweiligen Politikbereiche bei den Mitgliedstaaten verbleiben. Es werden aber auf der Gemeinschaftsebene Zielvorgaben präzisiert, die dann durch „schlichtes Verwaltungshandeln“ (Empfehlungen für Mindeststandards, Evaluierung, Beobachtung der Umsetzung in den Mitgliedstaaten) einer gemeinsamen Lösung zugeführt werden sollen. Sie kann sich jetzt auf Art. 5 AEUV stützen.

Man könnte bei der EU von einer intermediären Regierungsgewalt zwischen den Mitgliedstaaten und den durch die Globalisierung, die Klimaveränderung, Naturkatastrophen oder Ressourcenverknappung induzierten, auf dem Völkerrecht basierenden Regelungsentscheidungen auf Weltebene sprechen, eine Funktion, die das Potenzial hat an Bedeutung weiter zuzunehmen.

Als vorläufiges Fazit kann festgehalten werden, dass in einem langen mühevollen Verfahren ein brauchbares und entwicklungsfähiges Instrumentarium geschaffen worden ist, das die EU befähigen sollte, sich in den kommenden globalen Auseinandersetzungen um Ressourcen, Abwehr von Naturgefahren (Klimaveränderung), Bevölkerungsdruck und Wohlstand bei entschlossenem und rechtzeitigen Handeln zu behaupten. Es wird kein leichter Weg sein, aber ein möglicher.

DIE ROLLE DER MITGLIEDSTAATEN HEUTE UND MORGEN IN DEM MEHRWEGESYSTEM EUROPÄISCHE UNION

Der moderne demokratische Staat – nicht der Überbau der EU – erfüllt die elementaren Anforderungen an den Gesellschaftsvertrag (contract social): Sicherung von Ordnung und Rechtsfrieden, Gewährleistung der Persönlichkeitsentfaltung, soziale Gerechtigkeit, Daseinsvorsorge. Nur er hat über die Steuereinnahmen die Mittel für die erforderlichen Transferleistungen des Sozialstaats. Der Mitgliedstaat ist auch der erste Adressat für demokratische Teilhabe. In seinem Rahmen kann über Wahlen und Abstimmungen politische Partizipation erfolgreich organisiert werden.

DIE EU – EIN GLOBAL PLAYER?

Ulrich Beck und Edgar Grande, die Verfasser des Buches „Das kosmopolitische Europa“, stellen die Frage: Was hält ein postnationales Europa zusammen und welchen Beitrag kann und will es zur Schaffung welcher Ordnung der Welt leisten?

Ihre visionäre Kurzantwort darauf ist: „Etablierung Europas als treibende Kraft eines Kosmopolitismus und als Mitglied einer neuen transatlantischen Sicherheitsgemeinschaft“. Eine griffige Aussage, die allerdings noch einer Erläuterung bedarf. Man muss sich mit dieser Antwort nicht identifizieren, wenn man zugibt, dass die Frage richtig gestellt ist.

Die EU setzt in erster Linie auf „soft power“ (Josef Nye). Sie tritt also für eine auf Wertorientierung, Kommunikationsfähigkeit und Glaubwürdigkeit basierende Position in den internationalen Beziehungen ein, als eine treibende Kraft bei der Formulierung neuer Regeln für weltweites Regierungshandeln (global governance). Die EU versteht sich als Friedensmacht, die „einen Raum der Demokratie, der Menschenrechte, der Entwicklung und des Freihandels“ für den europäischen Kontinent schaffen will.

Allerdings sollte man Machtfragen nicht völlig vernachlässigen. Der amerikanische Politologe mit Prager Wurzeln Karl W. Deutsch von der Harvard-Universität hat darüber gesagt: „Gerade wie Geld die Währung des Wirtschaftslebens ist, ist Macht als Währung der internationalen Politik auffassbar.“

In der Machtfrage besteht ein gewisser Dissens zwischen der EU und den USA, der sich auch in der NATO bemerkbar macht. Diese unterschiedlichen Auffassungen haben bei den Krisen seit 1989, insbesondere aber im Irakkonflikt 2003 eine Rolle gespielt. Deutschland und Frankreich haben bekanntlich eine Teilnahme an der militärischen Intervention verweigert. Es kam dann lediglich zu einer sogenannten „Koalition der Willigen“.

Die Umbrüche von 1989/1991 haben nicht zu einem „Ende der Geschichte“ geführt, wie Francis Fukuyama sein Buch über die Zeit nach dem Scheitern des Kommunismus betitelt hat. Sie haben nicht die weltweite Durchsetzung der liberalen Demokratie gebracht, die er als Endpunkt oder Ziel der Geschichte betrachtet. Es haben sich neue Problemlagen ergeben, die kaum weniger gefährlich sind als der Kalte Krieg.

Es handelt sich um vier funktionelle Krisenherde:

1. Das Aufkommen eines weit verzweigten internationalen Terrorismus, der danach strebt, die Verfügungsgewalt über Massenvernichtungswaffen zu erlangen. Er würde dann über ein Erpressungspotenzial verfügen, dem man militärisch kaum begegnen könnte.

2. Eine Gefahrenquelle sind die Möglichkeiten des cyber war, des Krieges im Netz – das Eindringen von Hackern in die elektronischen Verbundnetze der Regierungszentralen, der Streitkräfte, der öffentlichen Infrastruktur und der Unternehmen –, was in hocharbeitsteiligen Volkswirtschaften zur Gefährdung lebenswichtiger Versorgungssysteme führen kann.

3. Die Gefahr, die von failing states ausgeht, also von Staaten, die ihre Grundfunktion der Gewährleistung von innerer und äußerer Sicherheit und der Aufrechterhaltung einer Rechtsordnung nicht mehr erfüllen können. Diese rechtlosen Zonen, in denen meist Massenelend herrscht, sind eine Brutstätte des Terrorismus.

4. Die zunehmende Verknappung der Ressourcen und die geographische Verteilung ihrer Lagerstätten stellen ein großes zukünftiges Konfliktpotenzial dar. Die EU verfügt nur über wenige Rohstoffvorkommen, allerdings über genügend Wasserreserven. Kommt es zu einseitigen Abhängigkeiten (asymmetric dependance), so können sich daraus schnell ernste Versorgungskrisen ergeben, bis zu militärischen Auseinandersetzungen im Extremfall.

Die Hohe Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik (Art. 18 und 27 EUV) – Lady Ashton – gibt der Außenpolitik der Union ein Gesicht. Sie führt die Entscheidungen des Rats aus, koordiniert als Vizepräsidentin der Kommission die mit der Außen- und Sicherheitspolitik befassten Dienste und vertritt die Union in den Bereichen der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Sie kann aber keine selbständigen politischen Entscheidungen treffen.

Es fehlt an einer Führungsmacht in der Außenpolitik. Das ist eine problematische Neuheit bei Staatenkoalitionen. Die Wirksamkeit informeller Kombinationen wie eines Führungsduos (Frankreich / Deutschland) oder eines Führungstrios (Deutschland / Frankreich / UK) war nur punktuell. Die Notwendigkeit zu einem gemeinsamen Handeln der Union in der Außen- und Sicherheitspolitik einerseits und dem möglichst schonende Umgang mit der nationalen Souveränität der Mitgliedstaaten – insbesondere der zehn neu hinzugekommenen – andererseits stellen ein latentes Konfliktpotenzial dar. Aber man muss immer im Auge behalten:

Nur bei geschlossenem Auftreten ist die EU ein global player mit Gewicht.

DIE EU-REFLEXIONSGRUPPE

Vom Europäischen Rat ist am 14. Dezember 2007 in Brüssel eine Reflexionsgruppe über die Zukunft der EU 2030 eingesetzt worden mit dem Auftrag, einen Bericht zu erstellen über die Herausforderungen, denen sich die EU im Jahr 2030 wahrscheinlich zu stellen hat. Der Bericht dieser Sachverständigengruppe, die unter dem Vorsitz des früheren spanischen Ministerpräsidenten Felipe Gonzáles Márques steht und aus zwölf prominenten Persönlichkeiten mit einschlägigen Erfahrungen auf dem Gebiet der europäischen Integration zusammengesetzt ist, liegt seit Mai 2010 vor. Der zeitliche Horizont von 20 Jahren lässt natürlich keine quantifizierten Zielsetzungen zu. Es geht in erster Linie darum, künftige Tendenzen zu identifizieren und Ziele zu fixieren.

Die Reflexionsgruppe versucht folgende Frage zu beantworten: „Wird die EU in der Lage sein, ihr Wohlstandsniveau zu halten und zu steigern in einer sich ändernden Welt? Wird die EU die europäischen Werte und Interessen fördern und verteidigen können?“

Die Antwort darauf kann selbstverständlich nicht anders ausfallen als positiv. Die EU kann ein Agent des Wandels in der Welt, ein Impulsgeber und nicht bloß ein passiver Zuschauer sein – allerdings gefolgt von einer Einschränkung – ich zitiere: „Europa ist gegenwärtig an einem Wendepunkt seiner Geschichte. Wir werden die vor uns liegenden Herausforderungen nur bestehen können, wenn wir alle – Politiker, Bürger, Arbeitgeber und Arbeitnehmer – uns für ein neues gemeinsames Ziel engagieren, das durch die Anforderungen unserer Zeit definiert ist.“

Der Bericht benennt in sieben Kapiteln die langfristigen Problemfelder und deutet Lösungsmöglichkeiten pauschal an:

- Erneuerung des europäischen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells,
- Wachstum durch Wissen: Befähigung des einzelnen (Förderung der Menschen),
- die demographische Herausforderung: Überalterung, Migration und Integration,
- Energiesicherheit und Klimaveränderung: eine neue industrielle Revolution,
- Innere und Äußere Sicherheit: eine ständige Herausforderung – Sicherheit als ein transnationales Gut,

- Europa muss ein wichtiger Mitspieler (Akteur) in der Weltpolitik werden,
- die EU und ihre Bürger.

Eine gewisse Schwäche des Berichts besteht darin, dass er sich nicht mit den Zielkonflikten, Finanzierungsproblemen und mit den Kompetenzkonflikten (zwischen den EU-Organen und zwischen diesen und den Mitgliedstaaten) befasst. Nur unter Einbeziehung dieser Umsetzungsmodalitäten können die Realisierungschancen der Vorschläge zuverlässig beurteilt werden.

Zur Illustration dieser Beurteilung soll eine Textstelle aus dem 1. Abschnitt über die wirtschaftspolitische Koordinierung zitiert werden – und zwar im englischen Originaltext:

„Giving leadership for economic coordination to the European Council, while fully respecting the role of the Commission and working closely with the European Parliament, the Commission itself and other relevant economic institutions, reinforcing and extending the coordination responsibilities of the Eurogroup in relation to both the internal and external management of the monetary Union.“

Dies sind Vorschläge, die in der politischen Realität konkurrierender Interessen und politischer Instanzen nicht leicht oder überhaupt nicht umzusetzen sind.

Die Federführung soll also der Europäische Rat übernehmen. Nach Art. 15 Abs. 1 EUV wird dieser aber nur als Impulsgeber und zur Festlegung der allgemeinen politischen Zielvorstellungen, nicht aber operativ oder als Gesetzgeber tätig. Nach Art. 121 Abs. 1 AEUV erfolgt die Koordinierung der Wirtschaftspolitik durch die Mitgliedstaaten im Rat, der im Text überhaupt nicht genannt ist. Die Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament in Fragen der Gesetzgebung ist ebenfalls Sache des Rats (Art. 14 Abs. 1 EUV), und nicht des Europäischen Rats.

Daraus kann man den Schluss ziehen, dass praktikable Vorschläge einerseits hinreichend konkret sein müssen und andererseits in das komplexe System der europäischen Verträge eingepasst werden müssen.

DIE STRATEGIE 2020 DER EU-KOMMISSION

Im März 2010 hat die Kommission einen Entwurf für eine Strategie bis 2020 vorgelegt. Primäres Ziel ist eine Stärkung des Wachstums, um die Einbußen der Krise wieder aufzuholen. Die Strategie vermeidet eine Quantifizierung, sondern stellt

qualitative Anforderungen, die sich gegenseitig verstärken, an die Wachstumsförderung:

- Intelligentes Wachstum: Entwicklung einer auf Wissen und Innovation gestützten Wirtschaft.
- Nachhaltiges Wachstum: Förderung einer ressourcenschonenden, ökologischeren und wettbewerbsfähigeren Wirtschaft.
- Integratives Wachstum: Förderung einer Wirtschaft mit hoher Beschäftigung und ausgeprägtem sozialen und territorialen Zusammenhalt.

Es wird angestrebt, folgende – recht ehrgeizige – Ziele bis 2020 zu erreichen: 75 % der Bevölkerung im Alter von 20 bis 64 Jahren sollte in Arbeit stehen, 3 % des BIP der EU sollte für Forschung und Entwicklung aufgewendet werden. Die 20-20-20-Klimaschutz- / Energieziele sollten erreicht werden (einschließlich einer Erhöhung des Emissionsreduktionsziels auf 30 %, falls die entsprechenden Voraussetzungen erfüllt sind). Der Anteil der Schulabreicher müsste auf unter 10 % abgesenkt werden und mindestens 40 % der jüngeren Generation sollten einen Hochschulabschluss haben. Auch wird angestrebt, die Zahl der armutsgefährdeten Personen um 20 Millionen zu senken.

Diese Ziele der EU sollen von den Mitgliedstaaten mittels nationaler Ziele und Verlaufspläne umgesetzt werden. Im Wesentlichen handelt es sich um eine Koordinierungsaufgabe der Kommission (Art. 5 AEUV), kombiniert mit Zuständigkeiten nach Art. 4, 6 und 179 AEUV.

In sieben Leitinitiativen soll die Zusammenarbeit zwischen der EU-Ebene und den Mitgliedstaaten effektiver gestaltet werden und ein gewisser Einfluss der EU gesichert – und wohl auch ausgedehnt – werden. Es handelt sich um den Versuch einer konkretisierten mittelfristigen Planung, die wohl noch substanzielle Veränderungen in den Ratsgremien erfahren wird. Die Kommission geht davon aus, dass der Europäische Rat im März und Juni 2011 entsprechende Beschlüsse fasst.

DIE UNION UND IHRE BÜRGER

Demoskopische Umfragen dokumentieren eine gewisse Gleichgültigkeit, ja Aversion eines großen Teils der Bevölkerung der Mitgliedstaaten der EU gegenüber „Brüssel“ – wie die EU oft bezeichnet wird. Begeisterung für das pluralistische Friedens- und Freiheitsprojekt Europa ist leider selten anzutreffen, obwohl es in allen Mitgliedstaaten Persönlichkeiten und Gruppen gibt, die sich für die Europa-idee energisch, selbstlos und auch punktuell erfolgreich einsetzen.

Diese Gleichgültigkeit gegenüber der Integration beruht auf einem erstaunlichen Informations- und Wahrnehmungsdefizit, denn die europäische Integration hat den Unionsbürgern zweifellos eine Verbesserung ihrer Lebensqualität gebracht.

Personen- und Zollkontrollen, Visazwang, Einschränkungen des Zahlungsverkehrs oder des Immobilienerwerbs, Aufenthaltsbeschränkungen und viele andere Behinderungen gehören schon längst der Vergangenheit an. Die jungen Leute haben keine Erinnerung mehr an diese Einengung der persönlichen Handlungsfreiheit und selbstverständlich nicht an die politische Leistung, die erforderlich war, um diese Verbesserungen herbeizuführen.

Dasselbe gilt für die politische Partizipation des Unionsbürgers (Wahlrecht zum Europäischen Parlament, Kommunalwahlrecht am Wohnort unabhängig von der Staatsangehörigkeit, Bürgerinitiative, Beschwerderecht zum EP-Bürgerbeauftragten).

In dieser passiven Haltung der Unionsbürger liegt eine Gefahr für den weiteren Bestand der EU. In einem demokratischen Gemeinwesen ist die Konsensfähigkeit das Kriterium der Legitimität des Regierungshandelns. Dieser Konsens muss sich in einem politischen Mehrebenensystem (wie die EU) auch auf alle Ebenen beziehen. Die Stärkung dieses Bürgerkonsenses ist eine wichtige Aufgabe für Politik, Gesellschaft und Medien.

Ein demokratisches Gemeinwesen braucht eine informierte Öffentlichkeit, die sich auf alle Instanzen eines Mehrebenensystems bezieht. Es stellt sich die Frage, ob die Medien ihrer Verantwortung hinsichtlich der Information und Kommentierung in europäischen Angelegenheiten immer gerecht werden. Europa ist eine Angelegenheit der Bürger, nicht nur das Arbeitsfeld der Parlamentarier, der Minister und der Bürokraten in Brüssel und in den Mitgliedstaaten.

Kann ein politisches Gebilde ohne die emotionale Identifikation und auch ohne die Opferbereitschaft seiner Mitglieder auf Dauer auskommen? Für die Intensität der Emotionen dürften Interessen und Nähe zu den Institutionen des Gemeinwesens eine entscheidende Rolle spielen. Dem Unionsbürger liegt der Staat, sein Heimatland näher als die Europäische Union.

Aber der Unionsbürger muss zur Kenntnis nehmen, dass der Staat nicht mehr alle Probleme aus eigener Kraft lösen kann. Dies bedeutet, dass die EU eine akzessorische Verantwortung für das Gemeinwohl der Unionsbürger hat und dass der Bürger der Union eine akzessorische Loyalität schuldet.

Nur ein kontinentaler Zusammenschluss Europas kann uns einen Platz im Kreis der Mächte sichern, die den weiteren Gang der Globalisierung bestimmen werden.

ZWISCHEN SEGEN UND FLUCH

HEINRICH SCHNEIDER || In diesem Beitrag werden Elemente der Dynamik des institutionellen Gesamtsystems der Europäischen Union angesprochen. Es wird gezeigt, dass diese Dynamik je nach den Umständen sehr unterschiedliche Auswirkungen haben kann – in den ersten Jahrzehnten der Integration eher positive; im Zusammenhang der Euro-Krise sind aber Kräfte entfesselt worden, die die Union in die Gefahr des Scheiterns bringen.

EIN PROBLEMATISCHES THEMA

Dass es sie gibt, die „Dynamik der europäischen Institutionen“, wird in diesem Band schlicht vorausgesetzt. Worin sie besteht, worauf sie beruht, wie sie sich auswirkt, und wie sie daher zu beurteilen ist, das versteht sich kaum von selbst.

Ein Blick auf Vorgänge und Entscheidungen, die die Eigenart dieser Dynamik prägen, mag nützlich, muss aber angesichts der Umfangsbeschränkung dieses Beitrags sehr unvollständig sein. Jede Auswahl der betrachteten Aspekte und jede wählbare Betrachtungsperspektive mag Kritik auf sich ziehen. Das könnte zum Verständnis der Problematik beitragen.

Eine konstruktiv-kritische Debatte darüber, wo die Europäische Union steht, und wohin sie geht (gehen könnte, gehen sollte), ist an der Zeit. Provokierende Beiträge dazu sind nützlich.

Mit den „europäischen Institutionen“ sind in diesem Band in erster Linie die Organe der Europäischen Union und der ehemaligen EG gemeint. So wird auch dieser Beitrag das Augenmerk auf sie lenken, jedoch vor allem auf das Gesamtgefüge und seine Dynamik.¹

Eine der zentralen Thesen lautet: Von Anfang an stand die zur heutigen Europäischen Union und zu ihrer derzeitigen Krise führende Integrationspolitik im Zeichen einer Institutionendynamik eigener Art. Zunächst handelte es sich dabei um eine bewusst betriebene Strategie, nach dem Motto „Wer A sagt, muss auch B sagen“ – oder, in diesem Fall richtiger: Wir tun einen Schritt vorwärts; dessen Folgen werden uns nötigen, einen weiteren zu gehen, weil sonst ein Rückschritt droht.

Die Institutionendynamik wirkte sich jahrzehntelang segensreich aus: sie half die Integration voranzubringen, Hemmungen der Entschlusskraft zu überwinden. Sie entwickelte jedoch zunehmend eine Eigendynamik, die sich tendenziell der Kontrolle zu entziehen scheint.

Dazu trugen Konstruktionschwächen und regelwidrige Verhaltensweisen bei. Nun gilt es, die Dynamik in eine vernünftige Bahn zu bringen, soll es den Europapolitikern nicht gehen wie dem Zauberlehrling in Goethes Gedicht.

Gelingt das nicht, dann könnte die Eigendynamik vom Segen zum Fluch werden.

INSTITUTIONENDYNAMIK ALS EIN WESENSZUG DER INTEGRATION

Politische Institutionen bestehen und funktionieren allemal im Fluss der Geschichte, sind daher stets einer Dynamik ausgesetzt, auch wenn ihre Schöpfer sie mit „Nachhaltigkeit“ ausstatten wollen, was in Staatsverfassungen bis zur Proklamation von „Ewigkeitsgarantien“ gehen kann. Die Dynamik kann sich in Textänderungen niederschlagen, oder z. B. auch im Wandel der Interpretation und der Anwendung.

Demgegenüber hat die Dynamik des Institutionensystems der EU und ihrer Vorgängerin EG eine besondere Qualität. Das System ist erstens von vornherein auf progressive Veränderung hin angelegt worden. Zweitens wurde es – ebenfalls von vornherein – mit einer Dynamik der materiellen und ideellen Integration dialektisch verknüpft. Etwas abstrakt kann man das wie folgt umschreiben: Die Institutionen sollten Prozesse der Wirtschaftsver-

flechtung einleiten und steuern, die in den Gründungsverträgen vorweg programmiert waren; die Öffnung der Schranken bedeutete den Verzicht der Einzelstaaten auf ihnen bisher zur Verfügung stehende Steuerbefugnisse; je weiter die Marktintegration voranschreitet, desto dringlicher wird der Bedarf an einer gemeinschaftlichen Steuerung – Machtbefugnisse gehen von den Staaten auf die Gemeinschaftsorgane über, und so stellt sich die Institutionendynamik als politische Integrationsverdichtung dar.

Am Anfang der Integration stand die erste Europäische Gemeinschaft, die für Kohle und Stahl, beruhend auf dem von Jean Monnet entworfenen „Schuman-Plan“: Europa könne nicht auf einen Streich geeint werden. Damit wurde denen eine Absage erteilt, die Vereinigte Staaten von Europa durch die Inkraftsetzung eines von einer gewählten Verfassungsgebenden Versammlung zu erarbeitenden supranationalen Grundgesetzes oder durch den Abschluss eines Verfassungsvertrags durch die Regierungen („Europäischer Bundespakt“) forderten. Vielmehr gelte es erst einmal, eine handfeste Solidarität zwischen den Völkern ins Leben zu rufen, und zwar durch die Verflechtung der Wirtschaft, beginnend mit den Grundstoffindustrien, sodass eine unauflösliche Interessenverflechtung, verbunden mit gewollter gegenseitiger Abhängigkeit, die Basis abgebe, die dann später eine föderale (staatenbündische oder bundesstaatliche) Union tragen könne – wenn nämlich die so in die Wege geleitete Schicksalsgemeinschaft wahr- und ernstgenommen wird, sodass sich ein Wir-Bewusstsein und eine Solidarisierungsbereitschaft (eine „kollektive Identität“) entwickeln. Das Hauptorgan der neuen Gemeinschaft, die Hohe Behörde, war sozusagen eine zunächst allein-stehende „Abteilung Grundstoffindustrie“ einer künftigen europäischen Wirtschaftsregierung. Weil der Schuman-Plan ausdrücklich vom Grundstein einer europäischen Föderation sprach, schuf man ein Institutionensystem, das dem einer Föderation ähnelte, mit einer parlamentarischen Versammlung, einem Gerichtshof, und einem Ministerrat, der vor allem für die Vereinbarkeit von supranationaler Kohle- und Stahlpolitik und den national bleibenden übrigen Bereichen der Wirtschaftspolitik sorgen sollte.

Die Dynamik des Institutionensystems plante man zunächst so, dass neben die Montanbehörde ähnlich konstruierte Steuerungsorgane für andere Bereiche gestellt werden sollten (für die Landwirtschaft, den Verkehr und dgl.). Im Hintergrund stand der Gedanke: Die verschiedenen Wirtschaftsberei-

che hängen miteinander zusammen, es kann nicht bei der Beschränkung auf die Kohle- und Stahlwirtschaft bleiben, das Neben- und Miteinander der verschiedenen Spezialbehörden wird zu einer integrierten Wirtschaftsregierung führen müssen.

Bald wurde jedoch das Projekt einer Europa-Armee aktuell, es setzte sich die Einsicht durch, dass diese nicht einer analog gestalteten, funktional aufs Militärische begrenzten Steuerungsinstanz überantwortet werden kann – das demokratische Prinzip verlangt die institutionelle Sicherung des Primats der Politik, und damit ein Organsystem, das die Armee einer demokratisch verantworteten Verteidigungspolitik unterstellt (wobei klar war, dass die Verteidigungspolitik schließlich im Konnex mit einer gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik betrieben werden muss). Die politisch-institutionelle Logik lief also auf die Einbettung der Verteidigung in eine umfassendere Politische Gemeinschaft hinaus.

Als das Projekt scheiterte, setzte man auf ein anderes Kalkül der politisch-institutionellen Dynamik: Die alle Sektoren übergreifende Zusammenführung der Volkswirtschaften wurde zur Hauptsache gemacht, es kam zur Schaffung der EWG, ausdrücklich in der Perspektive der Entwicklung einer „immer engeren Union der europäischen Völker“. Die breite Öffentlichkeit verstand die EWG als ein Projekt der Verwirklichung eines Gemeinsamen Marktes (also des Schrankenabbaus für Waren, Dienstleistungen, Arbeit, sowie Zahlungsverkehr und Kapital). Das Institutionensystem wurde so konstruiert, dass es imstande war, die entsprechenden Deregulierungsprogramme ins Werk zu setzen und zu kontrollieren, und einige zur Umsetzung dieses Vorhabens zweckdienliche „flankierende“ Politiken zu betreiben, z. B. die Einführung und Kontrolle von fairen Wettbewerbsregeln, und die Zusammenführung von Wirtschaftszweigen, die auch in den Einzelstaaten stark reguliert waren, wie z. B. die Landwirtschaft, mithilfe von europäischen „Marktordnungen“.

Die Architekten der EWG sahen voraus, dass eine Vertiefungsdynamik in Gang kommen würde. Kommissionspräsident Hallstein zitierte oft und gern einige Sätze aus einer Broschüre über die Zollunionen, die – erstmals vom Völkerbund herausgegeben – 1947 von der UNO neu aufgelegt worden war: Wenn freie Bewegung von Waren, Personen und Kapital in einem Gebiet existieren, können keine verschiedenen Wirtschaftspolitiken betrieben werden.

Bei den Vertragsverhandlungen 1956/57 gingen den Beteiligten die Vergemeinschaftung der Wirtschaftspolitik zu weit, sie begnügten sich mit sehr schwachen Koordinierungsnormen. Dass diese auf die Dauer nicht ausreichen, und dass ein Binnenmarkt zur Konsolidierung eine Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) braucht (auch angesichts einer gewissen Anfälligkeit des Weltwährungssystems) legte die Kommission schon im Herbst 1962 ziemlich schlüssig dar.

So kam denn auch bald nach der Vollendung der Zollunion das Projekt der WWU auf den Tisch. Die Staats- und Regierungschefs entschlossen sich, es „als unwiderrufliches Unternehmen“ anzugehen, wie den staunenden Europäern im Februar 1971 verkündet wurde. In der vollendeten WWU würden die wichtigsten wirtschaftspolitischen Entscheidungen von Gemeinschaftsorganen getroffen; einschließlich der Festlegung der Parameter der Budgetpolitik, die für die Eckwerte der öffentlichen Gesamthaushalte verbindlich sind (Volumina, Salden, Finanzierungsart, Verwendung). Die entsprechende Gemeinschaftspolitik unterliegt der Kontrolle des Europäischen Parlaments. Auch ein gemeinschaftliches Zentralbanksystem werde eingerichtet. Die Endstufe der WWU sollte also eine Wirtschaftsregierung einschließen; Offen blieb, ob die Kommission mit dieser Aufgabe betraut werden, oder ob sie in den Händen der Staats- und Regierungschefs liegen sollte (wie man in Paris meinte, während man in Deutschland für eine supranationale Struktur eintrat, letztlich für ein parlamentarisches Regierungssystem. Die Logik besagte: Ein Binnenmarkt braucht eine WWU, und diese hat den Charakter einer föderalen Politischen Union – denn die Wirtschaftsregierung muss, will sie ihrer Aufgabe gerecht werden, eine anspruchsvolle und widerspruchsfreie Politik auch gegen Widerstreben (von Mitgliedsregierungen oder wirtschaftlichen Machtkomplexen) durchsetzen. Dazu braucht sie Macht, aber diese bedarf demokratischer Legitimität und Kontrolle. (Die französischen Gaullisten schlugen Alarm: das würde zu einem „europäischen Superstaat“ führen ...).

Der erste Anlauf zur WWU scheiterte im Trubel der damaligen Weltwährungskrise. Nach einiger Zeit kam es zu „billigeren“ Ersatzlösungen für das Währungsmanagement (Währungsschlange, „EWS“ ...). Das Gesamtsystem wurde, wie man gern sagte, von einer „Eurosklrose“ befallen. Die Kommission mischte sich zunehmend in viele Aktionsfelder ein, die Regierungen sahen das mit Misstrauen, suchten den eigenen Einfluss zu stärken (d. h. die Kommis-

sion an die Kandare zu nehmen). Hochkomplizierte Verhandlungs- und Willensbildungsstränge, die gemeinschaftliche, intergouvernementale und „neokorporatistische“ (mancherlei Interessengruppen einbindende) Verhandlungs- und Willensbildungsstränge miteinander verknüpften, wurden mehr und mehr maßgeblich – mit der Folge einer Verfilzung der Interaktionen und Akteure, und einer dadurch zunehmenden Undurchschaubarkeit des Ganzen; Grauzonen der Verantwortlichkeit breiteten sich aus, und das Unbehagen über die „Brüsseler Eurokratie“ wuchs. Die Dynamik wurde hybrid.

Erst die von Jacques Delors geführte Kommission versuchte eine mehrstufige Systemreform, beginnend mit der Ankündigung der „Vollendung des Binnenmarktes“ – im Wissen darum, dass schon, wie nach der Vollendung der Zollunion, das WWU-Projekt erneut auf die Tagesordnung kommen müsste. Das führte schließlich zum Maastrichter EU-Vertrag.

DAS MAASTRICHT-KONSTRUKT, SEINE SCHWÄCHEN UND BRUCHSTELLEN

Das Vertragswerk von 1992 wurde nur nach einem sehr mühsamen Tauziehen der Beteiligten beschlossen. Schon im Vorfeld hatte es intensive Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung gegeben; danach setzte sich der Disput um seine Vernünftigkeit und seine Bestandschancen fort.

In Deutschland forderte der Wissenschaftliche Beirat beim Wirtschaftsministerium eine Bindung der Währungsunion an Stabilitätsprinzipien – dies würde die Staaten zur Harmonisierung ihrer Wirtschafts- und Finanzpolitiken nötigen, ohne dass die Verantwortung dafür an Gemeinschaftsorgane abgegeben werden muss. Die Bundesbank betonte: eine Währungsunion würde die Volkswirtschaften „auf Gedeih und Verderb“ zu einer unkündbaren „Solidargemeinschaft“ verbinden; deren Sicherung erfordere eine umfassende Politische Union, nicht jedoch neue wirtschaftspolitische Gemeinschaftskompetenzen. Die Teilnehmerstaaten müssten vielmehr zu einer Haushaltspolitik verpflichtet werden, und dies erfordere bindende Regeln und Sanktionsmechanismen. Das sei aber derzeit kaum durchsetzbar, die Südländer würden einen substanziellen Finanzausgleich verlangen.

Kommissionspräsident Jacques Delors hatte zunächst ein „wirtschaftspolitisches Entscheidungsorgan“ gefordert, also eine Wirtschaftsregierung, wie sie der WWU-Plan von 1970/71 vorgesehen hatte. Dann aber steckte er zurück: Die Wirtschafts-

politik sollte Sache der Mitgliedstaaten bleiben, Gemeinschaftsorgane müssten sich um eine Koordinierung bemühen (wie weit diese gehen und ob sie durch verbindliche Regelungen zur Haushaltsdisziplin ergänzt werden sollte, blieb ungesagt).

Die französische Position verlangte für die Endstufe die Etablierung einer „völlig demokratischen Wirtschaftsregierung“, beruhend auf der Bündelung von Souveränitätsrechten demokratischer Staaten. Diese sollten eine je eigene Wirtschaftspolitik betreiben, aber dabei an die Entscheidungen der Wirtschaftsregierung gebunden sein. Das Zentrum des Institutionensystems müssten der Europäische Rat und der Ministerrat bilden; die von den Deutschen geforderte Unabhängigkeit der Zentralbank müsse im Konnex mit dieser starken Wirtschaftsregierung verstanden werden.²

Nicht nur die Deutschen wiesen dieses Konzept für den EU-Vertrag zurück.

Das Verhandlungsergebnis etablierte eine „starke“ Währungs-, aber eine schwache Wirtschaftsunion: Die Zentralbank (EZB) wurde weisungsunabhängig und auf das Ziel der Preisstabilität verpflichtet. Außerdem wurde das sogenannte „Bail-Out“-Verbot beschlossen: Die Union sollte den Mitgliedstaaten die Verantwortung für eine solide Finanzpolitik nicht abnehmen. Die starke Wirtschaftsregierung wurde verworfen. Sie wäre das Kernstück jener „Politischen Union“ geworden, die der deutsche Kanzler massiv gefordert hatte.³

Noch jahrelang beharrte er darauf, die Maastrichter WWU müsse durch die „Politische Union“ ergänzt werden. Das löste in anderen Hauptstädten eine gewisse Verwunderung aus – war doch das Projekt der Wirtschaftsregierung gerade von deutscher Seite blockiert worden, anders als beim ersten Anlauf rund 20 Jahre zuvor.

Das kam freilich nicht von ungefähr. Inzwischen waren die Südländer (Spanien, Portugal, Griechenland) beigetreten, und sie waren nicht die einzigen Mitgliedstaaten, die der deutschen Stabilitätsfixierung wenig abgewinnen konnten. Welchen Kurs würde eine Wirtschaftsregierung der erweiterten EU steuern? Würde sie den deutschen Vorstellungen vom Primat der Marktintegration und der Währungsstabilität entsprechen? Oder würde, womöglich mit der Rückendeckung einer EP-Mehrheit, unter der Parole der Solidarität eine Transferpolitik betrieben werden, samt „dirigistischer“ Gleichschaltung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigungslage? Das war für die deutschen Marktwirtschaftler eine so abschreckende Perspektive, dass sie eher gar

keine gemeinsame Wirtschaftspolitik in Aussicht nehmen wollten, als eine solche.

Den Ausweg aus dem Dilemma schienen die schon im Vorfeld der Vertragsverhandlungen in Bonn und Frankfurt entwickelten Rezepte zu bieten: Die mitgliedstaatlich bleibende Wirtschafts- und Finanzpolitik müsste an ein europäisches Regelwerk gebunden werden, das die Konformität mit der der Stabilität verpflichteten Währungspolitik der Zentralbank zu sichern hätte. Die Euro-Zone wäre auf die Staaten zu beschränken, die aufgrund ihrer Wettbewerbsfähigkeit zur Einhaltung dieses Regelwerks imstande seien. So kam es zur Fixierung der ominösen „Konvergenzkriterien“, kraft derer unsolid wirtschaftende Staaten außen vor bleiben sollten. (Dass Italien es mit einer beachtlichen Kraftanstrengung fertig brachte, den Kriterien zu entsprechen, und dass Griechenland sich mit falschen Daten die Euro-Fähigkeit erschwindeln würde, hatte man nicht vorausgesehen). Als man darauf kam, dass die Konvergenzkriterien nur als Aufnahmebedingungen festgelegt worden waren, ohne dass sie in der Folge weiter verbindlich blieben wenn man einmal der Eurozone angehörte, wurde der „Stabilitäts- und Wachstumspakt“ nachgeschoben, der die entsprechenden Verschuldungslimits auf Dauer stellen sollte.

Jacques Delors legt in seinen Memoiren seinem späteren Nachfolger Romano Prodi das Wort in den Mund „Wenn es keine politische Macht gibt, die das Entscheidungsrecht hat, dann braucht man Regeln.“⁴ Der Vorsitzende der Euro-Gruppe, Premierminister Jean-Claude Juncker, sagte noch im Februar 2010 über den „Stabi-Pakt“: „Er ersetzt mit seinem dichten Regelwerk die Regierung.“⁵ Tatsächlich war dies schon in den frühen neunziger Jahren das deutsche Alternativkonzept zur „Wirtschaftsregierung“, und erdacht hatte man es schon zwanzig Jahre vorher.⁶ Aber bewährt hat es sich nicht, und Sachkenner konnten darüber kaum verwundert sein. Bald nach dem Scheitern des ersten Anlaufs zur WWU hatte der für die EWG zuständige Beamte des Bonner Wirtschaftsministeriums festgestellt: Die reale Entwicklung habe die These endgültig widerlegt, die Bindung der Mitgliedstaaten an feste währungspolitische Regeln, Mechanismen und Institutionen werde die wirtschaftspolitische Integration fortschreitend erzwingen. Als einzig verlässlich habe sich der Erfahrungssatz erwiesen, „dass jede einschneidende Regel oder Bindung genau dann abgeschwächt, umgewandelt oder aufgegeben wird, wenn sie ihren disziplinierenden und integrieren-

den Effekt auf die Politik souveräner Entscheidungsträger ausüben soll“.⁷

Genau so lief es, und zwar nicht dank bloßer Fahrlässigkeit. Man mag da erstens an die vorsätzlichen Bilanzschwindeleien der Athener Regierung denken, zweitens an das Brüsseler Veto gegen die Datenüberprüfung durch die EU-Kontrollbehörden. Drittens und der Sache nach vor allem begünstigte die Konstruktion des Regelwerks zweifelhafte Manipulationen. Sanktionen sollten nicht dann fällig werden, wenn schwere Sünden tatsächlich begangen wurden, sondern erst dann, wenn der Ministerrat den politischen Beschluss fasst, dass eine schwere Sünde vorliegt. Aber wer wirft den ersten, den zweiten, oder den zwanzigsten Stein auf einen Partner, wenn er selbst damit rechnen muss, gesteinigt zu werden?⁸ Viertens bekamen zwar manche „Sünder“ – als Vorwarnung – einen „Blauen Brief“ von der Kommission; als aber auch die EU-Schwergewichte Deutschland und Frankreich ein Verfahren auf sich zukommen sahen, übten sie massiv Druck aus, um dem zu entgehen; das führte 2005 zu einer Reform des Pakts, die den Ermessensspielraum noch ausweitete. (Wie sich so etwas auf die Moral anderer Staaten auswirken musste, kann man sich denken ...)

STUNDEN DER WAHRHEIT: DIE MEGAKRISE UND IHRE FOLGEN

Die letzten Jahre setzten das Integrationssystem einer so dramatischen Dynamik aus, dass des Öfteren zu hören war: Die ganze Europäische Union sei in Gefahr. Das Geschehen wirkte sich auch auf das Kräfteverhältnis im Institutionengefüge aus.⁹ Der Hergang kann hier nicht nachgezeichnet werden; immerhin mögen einige Stichworte der Erinnerung aufhelfen:

Weltweit begann mit dem Zusammenbruch von Lehman Brothers die Finanzkrise.¹⁰ In Europa lösten die Budgetnöte in Griechenland, Irland und Portugal „Feuerwehraktionen“ aus: gegen langes deutsches Sträuben gab es am 11. April und am 2. Mai 2010 Rettungspakete für Griechenland (45 und 110 Mrd. €). Im Anschluss an Gerüchte über die Gefährdung Spaniens, Portugals und Irlands brachen zwei Tage später die Finanzmärkte ein; nach einem dramatischen Auftritt von EZB-Präsident Trichet rang sich der Europäische Rat zu einer groß angelegten Rettungsaktion durch; die Finanzminister beschlossen formell den „Rettungsschirm“.¹¹ Dieser und das für 2013 vorgesehene, ablösende Nachfolgeprojekt erregten ob der gigantischen Milliardenzahlen die

Zeitungsleser; nicht immer war ihnen klar, dass die EU sich damit nur Zeit kaufte. Die „Feuerwehraktionen“ waren und sind ungeeignet, die zugrundeliegenden Probleme zu lösen, sie können der Union und den Mitgliedstaaten nur die Möglichkeit geben, Strukturreformen durchzuführen, die eine Wiederkehr derartiger Krisen ausschließen. Zu den Grundsatzbeschlüssen über die eigentlich nötigen Reformen kam es beim „Gipfel“ am 24. und 25. März 2011 – deren Tragfähigkeit wird noch zu erörtern sein.

Zuvor aber gilt es, die von der Krise und den Bewältigungsmaßnahmen ausgelöste neue Art der Institutionendynamik zum Thema zu machen. Ob massive Änderungen der Balance des institutionellen Systems vorübergehen oder Dauercharakter haben werden, ist bislang unklar. Zwei Tendenzen drängen sich auf:

Erstens, die einer Machtergreifung der Union gegenüber bestimmten Einzelstaaten.

Zweitens, die einer Machtergreifung der Staats- und Regierungschefs im Rahmen des Gesamtsystems, also im Verhältnis zu den anderen Institutionen.

Zum einen wurde die Hellenische Republik Anfang Februar 2010 „unter Zwangsverwaltung gestellt“.¹² Die Folgen sind nicht nur für die bisherigen Korruptionsgewinnler einschneidend, sondern auch für die Bürgerinnen und Bürger, denen man kaum eine Mitverantwortung für das eigene Land und die europäischen Partner schädigende Politik vorwerfen kann.

Etwas überspitzt könnte man sagen: Die Union hat einen Mitgliedstaat zu einer Art von Protektorat gemacht. Inzwischen wurde auch Portugal „nicht nur fiskalisch und wirtschaftlich, sondern auch politisch de facto entmündigt“.¹³

Nicht zum ersten Mal hat damit die EU die Vormundschaft über die Reformpolitik eines Staates übernommen; in gewisser Weise vergleichbar war die Oberleitung der Reformbemühungen mitteleuropäischer Beitrittswerber im Rahmen der sogenannten „Heranführungsstrategie“.¹⁴ Dabei ging es allerdings nicht um eine Bestrafung vorangegangener Unkorrektheiten, die die Union in ihrer Gesamtheit in eine höchst kritische Situation gebracht hatten, sondern um eine Unterstützung der Beitrittswerber in ihren Anstrengungen, den Erfordernissen ihrer Teilnahme am Integrationssystem zu entsprechen.

Noch weniger kann man die Unterstellung Griechenlands und Portugals unter ein wirtschafts- und finanzpolitisches Vormundschaftsregime mit der

Beteiligung der Union an der Protektorats Herrschaft über Bosnien-Herzegowina gleichsetzen, bei der es um die Unterstellung des eigentümlichen, verfeinerte nationale Parteien zusammenzwingenden Herrschaftsverbandes zum Zweck der Pazifizierung ging, die als erster Schritt zu einem System der friedlichen Koexistenz der konstituierenden „Entities“ und der nationalen Gemeinschaften in einem multinationalen Staatswesen fungieren sollte, das die nationalen Gemeinschaften keineswegs alle wollten. Das Gebilde „Bosnien und Herzegowina“ schillert bis heute gleichsam zwischen einem eigenständigen Staatsverband (mit dem Charakter eines „Staatenstaates“) und einem Protektorat; das „Friedensprojekt Europa“ stellt sich dort mit etwas anderen Funktionen und Qualitäten dar, als in so manchen Sonntagsreden.¹⁵

Die Europäische Union ging also mit Souveränitätsansprüchen von Trägern nationaler Identitäten und von unabhängigen Staaten schon bisher nicht immer so respektvoll um, wie es wohlklingenden Proklamationen entsprochen hätte; allerdings hatte das gewichtige Gründe, etwa das massive und spontane Ansuchen der mittel- und osteuropäischen Staaten, in die Gemeinschaft aufgenommen zu werden, oder das Motiv der Befriedung einer Region, in der blutige Kriege geführt worden waren.

Was zum anderen die Umbalancierung des politischen Systems der EU betrifft, so ist die rechtliche Zulässigkeit der Rettungsmaßnahmen umstritten.¹⁶ Dass sie gegen das Unionsrecht verstießen, sprach Christine Lagarde, Frankreichs Superministerin für Wirtschaft und Finanzen, offen aus.¹⁷ Angela Merkel erklärte zur Rechtfertigung den Entschluss als „alternativlos“.¹⁸ Man diskutiert darüber, ob die Staats- und Regierungschefs sich auf einen Notstand berufen könnten, der die Durchbrechung auch hochrangiger Rechtsnormen erlaubt.¹⁹

Frankreichs Präsident Nicolas Sarkozy sprach mit Blick auf die Maibeschlüsse 2010 von einer „Generalmobilmachung“; das deutet auf eine Abkehr vom „business as usual“ hin, also von einer Hinwegsetzung über Vorschriften, die für den Normalzustand gelten. Gleich nach der Zustimmung des Bundestags zum Rettungspaket legte der CSU-Abgeordnete Dr. Peter Gauweiler, notorischer Gegner der Integrationsverdichtung, in Karlsruhe eine Verfassungsbeschwerde ein, mit der er sich nicht nur gegen die Annahme des deutschen „Gesetzes zur Übernahme von Gewährleistungen“ durch die deutschen Parlamentskammern wandte, sondern auch gegen die Maßnahmen der EU, an denen mit-

zuwirken die Bundesrepublik durch dieses Gesetz ermächtigt wurde: „Der jetzt geplante Euro-Stabilisierungsmechanismus führt zu einer geradezu revolutionären Umwälzung der rechtlichen Konzeption der Währungsunion“, und dies auch noch „außerhalb eines Vertragsänderungsverfahrens“.²⁰ Gauweiler bestreitet also die Zulässigkeit der Inanspruchnahme von Entscheidungsmacht, in einem „Ausnahmestand“, der ein Gemeinwesen Gefährdungen aussetzt, die mit den regulär vorgesehenen Mitteln nicht bewältigt werden können (sodass repräsentative Akteure zu Machtanwendungen greifen, die über die von der Rechtsordnung vorgesehenen hinausgehen).

Bekanntlich gibt es zwei Arten der Inanspruchnahme von Notstandsmacht: die „kommissarische Ermächtigung für den Notfall“ und die Etablierung einer souveränen Herrschaftsinstanz auf Dauer.²¹

Schon früher gab es die Tendenz zur Überordnung des Kollegiums der Staats- und Regierungschefs über die gemeinschaftliche Rechtsordnung, sodass diese dann nicht mehr wirklich über den Akteuren steht, wie es der „rule of law“-Idee entspricht.²² Man kann das als Konkretisierung der Aussage verstehen, die Mitgliedstaaten seien und blieben „die Herren der Verträge“: Würde sich die „Rettungspolitik“ als ein weiterer Schritt auf dem Weg zur Verfügungshoheit der Staats- und Regierungschefs über den Gang der Dinge herausstellen, dann könnte das die Qualität der Union als Rechtsgemeinschaft einschneidend ändern; in Abkehr von einem „rule of law“-System, in dem die Rechtsordnung die Basis und den Rahmen gibt, den alle Akteure zu respektieren haben. Eine Unterordnung des Unionsrechts unter die Vektorsumme der Interessen- und Machtkonstellation im Europäischen Rat wäre die Absage an die Idee einer „Union der Staaten und der Bürger“. Da die Wahrung der nationalen Identitäten auch im Ganzen einer gemeinsamen europäischen Identität der simplen Übertragung nationalstaatlicher Demokratiekonzeptionen auf die Union entgegensteht (was zuweilen als unaufhebbares „demokratisches Defizit“ der EU betrachtet wird),²³ ist das „rule of law“-Prinzip ein Legitimitätsanfordernis, das die Union womöglich noch nötiger hat als der demokratische Nationalstaat. Eine Verfestigung der jüngst aufgetretenen Tendenzen zur Selbstermächtigung der Staats- und Regierungschefs im Zeichen der „Alternativlosigkeit“ wäre der Ausdruck einer neuartigen, aber verhängnisvollen institutionellen Dynamik. Sie entspräche der Konstitutionslogik eines demokratie- und rechtsstaatspolitisch fragwürdigen „Superstaates“.²⁴

Dass die Union im Vollzug dieser Dynamik nicht in eine Krise der Legitimität und der Akzeptanz gerät, die nicht weniger „existenziell“ wäre wie die Euro-Krise, – dass sie also dem möglichen Fluch der Institutionendynamik entgeht, kann man nur hoffen.

**IST DIE EURO-KRISE BEWÄLTIGT?
IST DIE ZUKUNFT DER EU GESICHERT?**

Am Höhepunkt der Mega-Krise bekannte einer der Akteure: „Wir haben den Abgrund gesehen, und das hat uns verändert.“²⁵ Es sah so aus, als ob die Schlagseite der WWU überwunden würde, dass also jene Strukturreformen zustande kämen, zu deren Erarbeitung und Durchsetzung man sich mithilfe der Rettungspakete Zeit verschaffte. Das Ergebnis ist dürftig.²⁶ Der sogenannte „Euro-plus-Pakt“ steht hinter den Anforderungen weit zurück, die als Erfordernisse einer stabilen WWU galten und letztlich auf eine „Wirtschaftsregierung“ hinauslaufen würden. Selbst von den viel bescheideneren Vorstellungen zur „engeren Verzahnung“ der Wirtschafts- Finanz- und Sozialpolitik, die die deutsche Kanzlerin ins Spiel gebracht hatte, sind lediglich einige Elemente übrig geblieben, und auch sie größtenteils nur verdünnt oder als Inhalt von Empfehlungen, nicht von verbindlichen Normen. Anders als im Fall der Stabilitätsregeln, die eine gewisse Festigung erfuhren (wenn auch nicht die von Angela Merkel zunächst erstrebte Sanktionenautomatik), handelt es sich um eher schwache Wegweisungen in Richtung „economic governance“. Einer der Gründe dafür dürfte darin bestehen, dass über jedem Schritt zu weiterer rechtsverbindlicher Integrationsvertiefung das Damoklesschwert eines Karlsruher Vetos schwebt; deswegen setzte Frau Merkel für die entsprechenden Ideen von vornherein nur auf ein politisches „Gentlemen’s Agreement“ der Staats- und Regierungschefs, statt auf eine Vertragsreform, die die Schwächen der WWU à la Maastricht beheben könnte. Dies – und der grundsätzliche Dissens unter den Mitgliedstaaten über das Ob und das Wie einer effektiven „Wirtschaftsregierung“ – bremst jede zur nachhaltigen Bewältigung der Krisengefahren hinreichende Strukturreform ab. Mit anderen Worten: Auf dieser Ebene der Problemlösung kam es sozusagen zu einer Blockade der konstruktiven Institutionendynamik.

Die prophetisch klingende Hoffnung weitsichtiger Geister, die Unzulänglichkeit des Maastrichter Konstrukts werde die Währungsunion in eine Krise bringen, die dann die Mitgliedstaaten dazu nötigen müsste, endlich den Schritt zu einer „engeren politi-

schen Union“ zu tun,²⁷ hat sich nur, was den ersten Teil der Aussage betrifft, bewahrheitet.

Was den zweiten Teil betrifft, so ist die in der Frühzeit der europäischen Integration so wirksame Dynamik der Institutionen einer Lähmung verfallen. Das Fazit ist also sehr doppelbödig: Es gibt eine Dynamik, die Furcht auslöst. Die andere, die hoffnungsvoll machen könnte, bleibt aus. Sollte ihre Auferweckung nur durch noch ärgere Krisen ausgelöst werden? Gott bewahre! Von der Politik sind in dieser Lage neue Impulse gefordert. Sie müssten über jene „Kunst des Möglichen“ hinausführen, die sich schlicht auf den kleinsten gemeinsamen Nenner der mitgliedstaatlich Regierenden stützt. Paul Valéry hat einmal gesagt: „Politik ist die Kunst, das Notwendige möglich zu machen.“ Hugo von Hofmannsthal hat eine dritte Formel für die politische Aufgabe geprägt: „Politik ist die Verständigung über das Wirkliche.“

Diese Verständigung ist die Voraussetzung gemeinsamer politischer Willensbildung.

Hierzu soll dieser Band, und soll auch dieser Text einen Beitrag leisten.

ANMERKUNGEN

¹ Die Ausführungen dieses Beitrags haben immer wieder Thesencharakter; oft muss auf Begründungen und Nachweise verzichtet werden. Sie finden sich in Veröffentlichungen des Verfassers, die dieser Beitrag aufgreift und weiterführt; siehe u. a. die Folgenden:

- Die Europäische Union 2011: Nach der Krise, oder noch mittendrin.
- AIES-Studie 1/2001 (Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, Maria Enzersdorf / NÖ).
- Europas Identität (gestern) – Europas Krise (heute): Ein Themenwechsel als Indiz für einen Paradigmenwandel?, in: *Integration* 1/2011, S. 42-62.
- Europa in der Krise – Europa vor Gericht, in: *Mensch – Gruppe – Gesellschaft* (Festschrift für Manfred Prisching), hrsg. von Christian Brünner, Werner Hauser, Ronald Hitzler u. a., Wien / Graz 2010, S. 1005-1049.
- Die Europäische Union als Transformationsprojekt, in: *Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat – Phänomene politischer Transformation* (Festschrift für Wolfgang Mantl), hrsg. von Hedwig Kopetz, Joseph Marko und Klaus Poier, Wien u. a. 2004, S. 1151-1173.
- Optionen der politischen Finalität: Föderation – Konföderation – Verfassung, in: *Eine neue deutsche Europapolitik?*, hrsg. von Heinrich Schneider, Mathias Jopp und Uwe Schmalz, Bonn 2001, S. 583-666.
- Föderale Verfassungspolitik für eine Europäische Union, in: *Föderale Union – Europas Zukunft?*, hrsg. von Heinrich Schneider und Wolfgang Wessels, München 1994, S. 21-50 (Anm. dazu: S. 170-179).

- ² Dazu muss man sich daran erinnern, dass „völlig demokratisch“ im üblichen französischen Sinn die Antithese zum Begriff „technokratisch“ bedeutete. Als „technokratisch“ galt die Kommission. Paris lehnte also eine Betrauung der Kommission mit gubernativen Befugnissen ab – die Wirtschaftsregierung sollte den Repräsentanten der Mitgliedstaaten zur Gesamthand überantwortet werden.
- ³ Im April 1990 hatte Helmut Kohl (gemeinsam mit Francois Mitterrand, vermittelt durch Jacques Delors) durchgesetzt, dass dem Zug nach Maastricht eine zweite Lokomotive vorgespannt werde, nämlich zusätzlich zu der schon beschlossenen WWU-Regierungskonferenz eine zweite „über die Politische Union“, mit folgender Agenda:
- die Stärkung der demokratischen Legitimation der künftigen Union,
 - die Stärkung der Effizienz der Institutionen,
 - die Sicherstellung der Einheit und der Kohärenz des Handelns der Union in den Bereichen der Wirtschaft, der Währung und der Politik,
- und erst danach die Außen- und Sicherheitspolitik. So waren die institutionellen Dimensionen der WWU Sache dieser zweiten Regierungskonferenz – dies als Beleg für die These, dass die Wirtschaftsregierung in der Tat das Kernstück der WWU sein sollte.
- ⁴ Delors, Jacques: *Erinnerungen eines Europäers*, Berlin 2004, S. 523.
- ⁵ *Süddeutsche Zeitung*, 13.2.2010, S. 8.
- ⁶ Der Münchener Ökonomie-Ordinarius Hans Möller, langjähriger Vormann der „Wirtschaftsweisen“, stellte es im Herbst 1971 bei einer Diskussion von Europawissenschaftlern vor, an der der Verfasser dieses Beitrags teilnahm.
- ⁷ Grimm, Georg: *Europa in der Krise: Perspektiven für die Wirtschafts- und Währungsunion*, in: *Die Europäische Gemeinschaft in der Krise*, hrsg. von Klaus Köhler und Hans-Eckart Scharrer, Hamburg 1974, S. 57 ff., hier S. 59.
- ⁸ Derzeit haben 24 der 27 Mitgliedstaaten ein Defizitverfahren am Hals – unter solchen Umständen ist es fast absurd, aufgrund des bislang geltenden Stabi-Pakts einen korrekten Umgang des Rats mit Sündern zu erwarten.
- ⁹ Gemeint ist das, was im Englischen „Institutional balance“ genannt, im Deutschen irreführend „institutionelles Gleichgewicht“ genannt wird. „Balance“ ist gerade nicht „equilibrium“ (eben diesem Begriff entspricht der deutsche Ausdruck „Gleichgewicht“).
- ¹⁰ Einige EU-Mitgliedstaaten waren schon vorher in eine kritische Lage gekommen: Ungarn (im Frühjahr 2008), die baltischen Staaten, Rumänien, Bulgarien und Tschechien; sie erhielten europäische Solidarität, mussten aber den Gürtel enger schnallen (darin waren sie bereits geübt, im Zuge der Heranführung an die EU).
- ¹¹ Banken großer EU-Staaten hatten sich mit Hunderten Milliarden in den gefährdeten Staaten engagiert; deren Pleite hätte die ganze Eurozone ins Trudeln gebracht. Die Gipfelbosse dachten wohl auch an die heimischen Banken.
- ¹² Dieser Ausdruck wurde in den Medien geläufig; siehe z. B. Gammelin, Cerstin: *EU stellt Griechenland unter Zwangsverwaltung – Um den Euro zu schützen, greift Brüssel zum ersten Mal in die Haushaltshoheit eines Mitgliedstaates ein*, in: *SZ*, 4.2.2010, S. 1. Die Kommission legte dem EU-Finanzministerrat am 16.2.2010 einen pointierten Vorschlag zur Beschlussfassung vor: Das Parlament darf ohne die Kontrolle durch Brüssel keine Ausgaben beschließen, muss aber das von der Regierung der Brüsseler Kommission vorgelegte und von ihr akzeptierte Spar- und Reformprogramm absegnen; mit Steuererhöhungen, Lohnkürzungen im öffentlichen Dienst, Zurückfahren der Renten, Einsparungen bei der Sozialversicherung und im Gesundheitswesen sowie Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung. Regelmäßig (mindestens vierteljährlich) werden EU-Kontrolleure die Umsetzung der Maßnahmen überprüfen: Ergibt ihr Bericht, dass die Maßnahmen nicht zügig und effizient umgesetzt werden, dann sollen zusätzliche Sparmaßnahmen auferlegt werden. Zur Begründung hieß es: Erstens seien die Griechen nicht etwa Opfer der globalen Finanzkrise, sondern trügen selbst Schuld an jahrelanger Misswirtschaft, Korruption und Haushaltsschlampe; zweitens hätte ja die griechische Regierung aufgrund ihres Offenbarungseids das Sanierungsprogramm selbst der Kommission im Januar 2010 vorgelegt.
- ¹³ Der österreichische Finanz-Staatssekretär Reinhold Lopatka kommentierte das so: Wenn ein Staat in eine solche Situation kommt, dann verliert er seine Souveränität; siehe Mayer, Thomas: *EU stellt Portugal auch politisch unter Kuratel*, in: *Der Standard* (Wien), 9.4.2011, S. 25.
- ¹⁴ Die Regierungen der Kandidatenländer bemühten sich intensiv um die Mitgliedschaft; eine Bedingung für diese war die vollständige Übernahme des „acquis communautaire“, und die Befähigung dazu (namentlich zur Einbeziehung in den Binnenmarkt mit seinem rauen Wettbewerb) erforderte tiefgreifende Reformen der Wirtschafts- und Sozialordnung, des Rechtssystems überhaupt, und der öffentlichen Verwaltung und auch der ökonomischen und politischen Kultur. Brüssel stellte finanzielle Transformationshilfen bereit, nahm aber massiv Einfluss auf die Erarbeitung und Durchführung der Anpassungsprogramme – man hat der Erweiterungspolitik aus gutem Grund „paternalistische Züge“ attestiert, so Barbara Lippert: *Erweiterung*, in: *Europa von A bis Z*, hrsg. von Werner Weidenfeld und Wolfgang Wessels, Baden-Baden / Berlin 2009, S. 134 ff., hier S. 140.
- ¹⁵ Immerhin macht es nachdenklich, dass maßgebliche Verantwortungsträger der EU (nicht nur deutsche Verfassungsrichter) zwar für die eigenen Nationen Achtung der Identität fordern und gegenüber einem multinationalen Bundesstaat skeptisch sind, hingegen den Serben, Kroaten und Bosniaken in „Bosnien-Herzegowina“ gerade einen solchen auferlegen wollten und wollen.
- ¹⁶ Für die Rechtswidrigkeit z. B. Seidel, Martin: *Aktuelle Probleme der europäischen Währungsunion*, in: *Integration* 4/2010, S. 334 ff.; ders.: *Europarechtsverstöße und Verfassungsbruch im Doppelpack*, in: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* 7/2011; Für die Rechtskonformität z. B. Everling, Ulrich: *Wirtschaftspolitik und Finanzhilfe in der Währungsunion der Europäischen Union*, in: *Festschrift für Dieter H. Scheuing*, i. E. (= im Erscheinen).
- ¹⁷ Siehe das Interview: *Wir werden bedingungslos sparen*, in: *SZ*, 23.12.2010, S. 17.

- ¹⁸ Sie prägte damit das deutsche „Unwort des Jahres“. Vor Jahren hatte eine andere „Eiserne Lady“ der Europapolitik, Mrs. Thatcher, die „TINA“-Formel in die Welt gesetzt („There Is No Alternative!“).
- ¹⁹ So Opperman, Thomas: Notstandspolitik des Europäischen Rates und der Mitgliedstaaten: Inanspruchnahme des Ausnahmezustandes, in: Festschrift für Wernhard Möschel, hrsg. von P.-Chr. Müller-Graff, 2011 (i. E.).
- ²⁰ So Dr. Peter Gauweiler, MdB, in seiner Presseerklärung über die dem Bundesverfassungsgericht unterbreitete Verfassungsbeschwerde. Außerdem hat sich im April 2011 der Berliner Wirtschaftsrechtler Markus C. Kerber im Namen von mehr als 50 Beschwerdeführern an das Bundesverfassungsgericht gewandt, da mit der „Portugal-Hilfe“ schon vor einem Vertragsänderungsverfahren unwiderrufliche Tatsachen geschaffen würden, www.europolis-online.org
- ²¹ Vgl. Schneider, Peter: Ausnahmezustand und Norm: Eine Studie zur Rechtslehre von Carl Schmitt, Stuttgart 1957, S. 110.
- ²² Die Tendenz wurde z. B. schon in den frühen sechziger Jahren bei den gaullistischen sog. „Fouchet-Plänen“ für eine Politische Union klar erkennbar. – Der Ausdruck „Rule of Law“ wird verwendet, weil der Gebrauch des Begriffs der Rechts- oder Verfassungsstaatlichkeit der Union Staatscharakter unterschieben würde.
- ²³ Das „Demokratiedefizit“ fällt vor allem dann ins Auge, wenn man „Demokratie“ gemäß dem Leitbild des unitarischen Nationalstaats versteht. Zur Fragwürdigkeit dieser Sicht siehe Schneider, Heinrich: Die Europäische Union als Staatenverbund oder als Civitas Europea, in: Gedächtnisschrift für Eberhard Grabitz, hrsg. von Albrecht Randelzhofer, Rupert Scholz und Dieter Wilke, München 1995, S. 677-723.
- ²⁴ Vgl. dazu etwa Krüger, Herbert: Allgemeine Staatslehre, Stuttgart 1964, hier S. 25 ff. Die souveräne Staatsgewalt bildet sich in der Auseinandersetzung der Machttträger mit „bedrohlichen Lagen“, zu deren Bewältigung sie eine „Blankovollmacht“ in Anspruch nehmen, im Zeichen von „Notwendigkeit“ und „Außerordentlichkeit“. Die Staatsgewalt war ursprünglich „außerordentliche Gewalt“, die sich dann selbst auf Dauer stellte. (Der „necessitas“ entspricht im heutigen Jargon die „Alternativlosigkeit“).
- ²⁵ So Pröll, Josef, damals österreichischer Vizekanzler und Finanzminister, nach Schlamp, Hans-Jürgen: Zwang zur Harmonie, in: Der Spiegel, 13.9.2010.
- ²⁶ Das Folgende in engem Anschluss an die in Anm. 1 erstgenannte Schrift des Verfassers (gerafft).
- ²⁷ So zur Einführung des Euro Scharpf, Fritz: Europa vor dem Euro, in: Internationale Politik 6/1998, S. 39 ff., hier S. 39-40.

AUTOREN

Calliess, Christian, Prof. Dr.

Inhaber eines ad personam verliehenen Jean-Monnet-Lehrstuhls für europäische Integration, Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Europarecht am Fachbereich Rechtswissenschaft der Freien Universität, Berlin

Ferber, Markus, MdEP

Vorsitzender der CSU-Gruppe im Europäischen Parlament, Brüssel

Gärditz, Klaus Ferdinand, Prof. Dr.

Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn

Groh, Thomas, Dr.

Wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Europa- und Völkerrecht, TU Dresden

Höhne, Roland, Prof. Dr. em.

Institut für Romanistik, Universität Kassel

Hummer, Waldemar, o. Univ.-Prof. DDDr.

Institut für Europarecht, Völkerrecht und Internationale Beziehungen, Leopold-Franzens-Universität, Innsbruck

Rill, Bernd

Referent für Recht, Staat, Europäische Integration, Integrationspolitik und Dialog der Kulturen, Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München

Schmidhuber, Peter M.

Staatsminister a. D., Rechtsanwalt für Währungs-, Bank- und Finanzrecht, Europarecht und Wettbewerbsrecht, München

Schneider, Heinrich, Univ.-Prof. Dr.

Institut für Politikwissenschaft, Universität Wien

Seidel, Martin, Prof. Dr.

Professor für Europarecht, Zentrum für Europäische Integrationsforschung, Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität, Bonn

Streinz, Rudolf, Prof. Dr.

Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht, Ludwig-Maximilians-Universität, München

Wilms, Günter, Dr.

Mitglied des Juristischen Dienstes der Europäischen Kommission, Brüssel

Wodrich, Anja, M. A.

Freiberufliche Politologin, Brüssel

Verantwortlich:

Prof. Dr. Reinhard Meier-Walser

Leiter der Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München

Herausgeber:

Bernd Rill

Referent für Recht, Staat, Europäische Integration, Integrationspolitik und Dialog der Kulturen,
Akademie für Politik und Zeitgeschehen, Hanns-Seidel-Stiftung, München

Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen

Die „Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen“ werden ab Nr. 14 parallel zur Druckfassung auch als PDF-Datei auf der Homepage der Hanns-Seidel-Stiftung angeboten: www.hss.de/mediathek/publikationen.html. Ausgaben, die noch nicht vergriffen sind, können dort oder telefonisch unter 089/1258-263 kostenfrei bestellt werden.

- Nr. 1 Berufsvorbereitende Programme für Studierende an deutschen Universitäten
- Nr. 2 Zukunft sichern: Teilhabegesellschaft durch Vermögensbildung
- Nr. 3 Start in die Zukunft – Das Future-Board
- Nr. 4 Die Bundeswehr – Grundlagen, Rollen, Aufgaben
- Nr. 5 „Stille Allianz“? Die deutsch-britischen Beziehungen im neuen Europa
- Nr. 6 Neue Herausforderungen für die Sicherheit Europas
- Nr. 7 Aspekte der Erweiterung und Vertiefung der Europäischen Union
- Nr. 8 Möglichkeiten und Wege der Zusammenarbeit der Museen in Mittel- und Osteuropa
- Nr. 9 Sicherheit in Zentral- und Südasiens – Determinanten eines Krisenherdes
- Nr. 10 Die gestaltende Rolle der Frau im 21. Jahrhundert
- Nr. 11 Griechenland: Politik und Perspektiven
- Nr. 12 Russland und der Westen
- Nr. 13 Die neue Familie: Familienleitbilder – Familienrealitäten
- Nr. 14 Kommunistische und postkommunistische Parteien in Osteuropa – Ausgewählte Fallstudien
- Nr. 15 Doppelqualifikation: Berufsausbildung und Studienberechtigung – Leistungsfähige in der beruflichen Erstausbildung
- Nr. 16 Qualitätssteigerung im Bildungswesen: Innere Schulreform – Auftrag für Schulleitungen und Kollegien
- Nr. 17 Die Beziehungen der Volksrepublik China zu Westeuropa – Bilanz und Ausblick am Beginn des 21. Jahrhunderts
- Nr. 18 Auf der ewigen Suche nach dem Frieden – Neue und alte Bedingungen für die Friedenssicherung
- Nr. 19 Die islamischen Staaten und ihr Verhältnis zur westlichen Welt – Ausgewählte Aspekte
- Nr. 20 Die PDS: Zustand und Entwicklungsperspektiven
- Nr. 21 Deutschland und Frankreich: Gemeinsame Zukunftsfragen
- Nr. 22 Bessere Justiz durch dreigliedrigen Justizaufbau?
- Nr. 23 Konservative Parteien in der Opposition – Ausgewählte Fallbeispiele
- Nr. 24 Gesellschaftliche Herausforderungen aus westlicher und östlicher Perspektive – Ein deutsch-koreanischer Dialog
- Nr. 25 Chinas Rolle in der Weltpolitik
- Nr. 26 Lernmodelle der Zukunft am Beispiel der Medizin
- Nr. 27 Grundrechte – Grundpflichten: eine untrennbare Verbindung

- Nr. 28 Gegen Völkermord und Vertreibung – Die Überwindung des zwanzigsten Jahrhunderts
- Nr. 29 Spanien und Europa
- Nr. 30 Elternverantwortung und Generationenethik in einer freiheitlichen Gesellschaft
- Nr. 31 Die Clinton-Präsidentschaft – ein Rückblick
- Nr. 32 Alte und neue Deutsche? Staatsangehörigkeits- und Integrationspolitik auf dem Prüfstand
- Nr. 33 Perspektiven zur Regelung des Internetversandhandels von Arzneimitteln
- Nr. 34 Die Zukunft der NATO
- Nr. 35 Frankophonie – nationale und internationale Dimensionen
- Nr. 36 Neue Wege in der Prävention
- Nr. 37 Italien im Aufbruch – eine Zwischenbilanz
- Nr. 38 Qualifizierung und Beschäftigung
- Nr. 39 Moral im Kontext unternehmerischen Denkens und Handelns
- Nr. 40 Terrorismus und Recht – Der wehrhafte Rechtsstaat
- Nr. 41 Indien heute – Brennpunkte seiner Innenpolitik
- Nr. 42 Deutschland und seine Partner im Osten – Gemeinsame Kulturarbeit im erweiterten Europa
- Nr. 43 Herausforderung Europa – Die Christen im Spannungsfeld von nationaler Identität, demokratischer Gesellschaft und politischer Kultur
- Nr. 44 Die Universalität der Menschenrechte
- Nr. 45 Reformfähigkeit und Reformstau – ein europäischer Vergleich
- Nr. 46 Aktive Bürgergesellschaft durch bundesweite Volksentscheide? Direkte Demokratie in der Diskussion
- Nr. 47 Die Zukunft der Demokratie – Politische Herausforderungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts
- Nr. 48 Nachhaltige Zukunftsstrategien für Bayern – Zum Stellenwert von Ökonomie, Ethik und Bürgerengagement
- Nr. 49 Globalisierung und demografischer Wandel – Fakten und Konsequenzen zweier Megatrends
- Nr. 50 Islamistischer Terrorismus und Massenvernichtungsmittel
- Nr. 51 Rumänien und Bulgarien vor den Toren der EU
- Nr. 52 Bürgerschaftliches Engagement im Sozialstaat
- Nr. 53 Kinder philosophieren
- Nr. 54 Perspektiven für die Agrarwirtschaft im Alpenraum
- Nr. 55 Brasilien – Großmacht in Lateinamerika
- Nr. 56 Rauschgift, Organisierte Kriminalität und Terrorismus
- Nr. 57 Fröhlicher Patriotismus? Eine WM-Nachlese
- Nr. 58 Bildung in Bestform – Welche Schule braucht Bayern?
- Nr. 59 „Sie werden Euch hassen ...“ – Christenverfolgung weltweit
- Nr. 60 Vergangenheitsbewältigung im Osten – Russland, Polen, Rumänien
- Nr. 61 Die Ukraine – Partner der EU

- Nr. 62 Der Weg Pakistans – Rückblick und Ausblick
- Nr. 63 Von den Ideen zum Erfolg: Bildung im Wandel
- Nr. 64 Religionsunterricht in offener Gesellschaft
- Nr. 65 Vom christlichen Abendland zum christlichen Europa –
Perspektiven eines religiös geprägten Europabegriffs für das 21. Jahrhundert
- Nr. 66 Frankreichs Außenpolitik
- Nr. 67 Zum Schillerjahr 2009 – Schillers politische Dimension
- Nr. 68 Ist jede Beratung eine gute Beratung? Qualität der staatlichen Schulberatung in Bayern
- Nr. 69 Von Nizza nach Lissabon – neuer Aufschwung für die EU
- Nr. 70 Frauen in der Politik
- Nr. 71 Berufsgruppen in der beruflichen Erstausbildung
- Nr. 72 Zukunftsfähig bleiben! Welche Werte sind hierfür unverzichtbar?
- Nr. 73 Nationales Gedächtnis in Deutschland und Polen
- Nr. 74 Die Dynamik der europäischen Institutionen

