

Broß

Antrittsvorlesung am 14. November 2002 an der Universität Freiburg

**Überlegungen zum gegenwärtigen Stand des
Europäischen Einigungsprozesses
- Probleme, Risiken und Chancen -**

Anrede und Begrüßung

I. Einführung

"50 Jahre nach ihrer Gründung befindet sich die Union an einem Scheideweg, einem entscheidenden Moment ihrer Geschichte. Die Einigung Europas ist nahe. Die Union schickt sich an, sich um mehr als zehn neue, vor allem mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten zu erweitern...", so heißt es wörtlich in der Erklärung von Laeken vom 14./15. Dezember 2001 zur Zukunft der Europäischen Union. Vieles spricht dafür, dass diese Feststellung zutreffend ist. Ich halte es deshalb für angebracht, Überlegungen zum gegenwärtigen Stand des Europäischen Einigungsprozesses, seinen Problemen, Risiken und Chancen anzustellen, weil spätestens jetzt noch die Möglichkeit besteht, die Grundlagen dieser Union transparenter und überzeugender zu gestalten. Sachgerechte und angemessene Überlegungen des Juristen setzen voraus, dass er rückschauend die bisherigen

Grundlagen auf ihre Tragfähigkeit und Akzeptanz überprüft und aus dem so erarbeiteten Befund die für die künftige Entwicklung gebotenen Schlüsse zieht. Diese müssen dann entsprechend vertraglich umgesetzt werden.

Die Diskussion hierüber muss jetzt geführt werden, weil mit Rücksicht auf die eingeleitete Entwicklung, wie die Erklärung von Laeken richtig feststellt, Europa am Scheideweg steht. Die vielfach in diesem Zusammenhang angemahnte Verpflichtung zu einer realistischen Betrachtung ist nicht hilfreich und zudem juristisch unseriös. Ein Vorhaben wie die europäische Einigung in einem 1949 bei Abfassung der Präambel des Grundgesetzes der Bundesrepublik Deutschland nicht erahnbaren Ausmaß, macht es unabdingbar, das bisher geschaffene Fundament daraufhin zu überprüfen, ob auf ihm weiter gebaut werden kann.

Art. A des Vertrages über die Europäische Union (EU) vom 7. Februar 1992 (BGBl II S. 1253 - Maastricht) bestimmt deren Grundlagen und Aufgaben. Der Vertrag stellt nach Absatz 2 eine neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas dar, in der die Entscheidungen möglichst bürgernah getroffen werden. Als Grundlage der Union bezeichnet Absatz 3 dieses Artikels die Europäischen Gemeinschaften, ergänzt durch die mit diesem Vertrag eingeführten Politiken und Formen der Zusammenarbeit. Aufgabe der Union ist es, die Beziehungen zwi-

schen den Mitgliedstaaten sowie zwischen ihren Völkern kohärent und solidarisch zu gestalten. Von Bedeutung für mein Thema sind unter anderem Art. J über die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie Art. K über die Zusammenarbeit in der Rechts- und Innenpolitik, auf letztere komme ich beispielhaft noch einmal zurück. Da inzwischen annähernd zehn Jahre seit Inkrafttreten des Maastricht-Vertrages am 1. November 1993 (BGBl II S. 1947) vergangen sind, drängt sich zwangsläufig die Frage auf, wie die neue Stufe bei der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas beschaffen ist. Salopp formuliert, wohin die Reise dieser Union auch rechtlich geht. Zum Vertrag von Nizza vom 26. Februar 2001 (vgl. Zustimmungsgesetz vom 21. Dezember 2001, BGBl II S. 1666) wird in der Erklärung Nr. 23 über die Zukunft der Union nachgedacht. Neben deren Erweiterung wird die Aufnahme einer eingehenderen und breiter angelegten Diskussion über die Zukunft der Europäischen Union gewünscht, wie Nr. 3 Satz 1 dieser Erklärung ausdrücklich hervorhebt. Es erstaunt nicht wenig, dass nunmehr überlegt werden soll, wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten hergestellt und danach aufrechterhalten werden kann, wie der Status der Europäischen Grundrechtecharta zu sehen ist, wie die Verträge klarer sowie verständlicher gestaltet werden können, ohne sie inhaltlich zu ändern, und wie schließlich die Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas zu definieren ist

(Nr. 5 der Erklärung). Die Konferenz erkannte an, dass die demokratische Legitimation und die Transparenz der Union und ihrer Organe verbessert und dauerhaft gesichert werden müssen, um diese den Bürgern der Mitgliedstaaten näher zu bringen (Nr. 6 der Erklärung).

In Anbetracht der zur Verfügung stehenden Zeit kann ich Ihnen bedauerlicherweise nur zu einigen der in Nizza aufgeworfenen Fragen meine Überlegungen vorstellen, andere insgesamt nicht minder spannende Fragen muss ich Ihnen - zumindest heute - vorenthalten. So ist es mir zum Beispiel nicht möglich, vertiefte Überlegungen darüber anzustellen, ob und in welchem Umfang das Sozialstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG durch die fortschreitende Integration auf europäischer Ebene ausgehöhlt wird, weil z. B. durch eine nicht zu kontrollierende Migration das deutsche Sozialversicherungssystem überfordert werden und kollabieren könnte (vgl. hierzu *Sodan*, Präsident des Berliner VerfGH, JZ 2002, 53 ff.). Angesichts der verheerenden Flutkatastrophe drängt sich - trotz der begrüßenswerten Hilfsanstrengungen der EU - die Frage auf, ob die von der Gemeinschaftsebene her forcierte Privatisierung vormals öffentlich-rechtlicher Versicherungen für die Menschen so günstig ist. Die Zurückdrängung öffentlich-rechtlicher Kreditinstitute hat zwangsläufig zur Folge, dass der Durchschnittsbürger und der Mittelstand bei der Kreditvergabe mangels Wahrnehmung bei Geschäftsbanken Schaden nehmen können. Die "Liberalisie-

rung" der Wirtschaft könnte sich - wenn man z. B. die Privatisierung so apostrophierter Monopolbetriebe der Infrastruktur wie Bahn und Post, aber auch der Telekommunikation in den Blick nimmt - als eine verfassungsrechtlich nicht wenig problematische Reduzierung des Sozialstaats auf einen bloßen Wettbewerbsstaat und ein weitgehend ungezügelter Ausleben wirtschaftlicher Macht erweisen. Die sozial Schwachen, denen die solide gewachsenen Strukturen des öffentlichen Bereichs in Deutschland vor dem historischen und aktuellen verfassungsrechtlichen Hintergrund stets und zu Recht hilfreich unter die Arme gegriffen haben, verschwinden immer mehr aus dem Blickfeld der "großen" Integrationspolitik. Statt dessen wird zunehmend die "Eigenverantwortung des Einzelnen" und damit das Leitbild des "Ellenbogen-Menschen" betont. Eine mit dem gemeinschaftsbezogenen Menschenbild des Grundgesetzes unvereinbare Entsolidarisierung unserer Gesellschaft und damit einhergehend der Verlust mühsam errungener gemeinsamer Überzeugungen und Werte sind die zwangsläufige Folge. Es stellt sich deshalb die Frage, ob hier nicht durch eine stärkere Konturierung der "Wirtschaftsverfassung des Grundgesetzes" - auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts - Einhalt geboten werden muss. Bedauerlicherweise kann ich auch nicht dazu Stellung nehmen, ob etwa die zunehmende Schattenwirtschaft durch die krassierende Privatisierung gefördert wird. Die herkömmlich und bisher in öffentlicher Verantwortung erfüllten Aufgaben und die Wahrnehmung vielfältiger Wirtschaftsprozesse im

öffentlichen - zugespitzt: Gemeinwohlinteresse - hatten von vornherein gewährleistet, dass - von Ausreißern durch Korruption abgesehen - die öffentlich-rechtlichen Bindungen beachtet wurden und etwa Steuern und Sozialabgaben dem Staat als Gesamtheit der Menschen nicht auf ungeklärte Weise abhanden gekommen sind. Bedauerlicherweise fehlt in der zuvor referierten Schlusserklärung von Nizza auch die Frage, wie man von Gemeinschaftsebene her entweder der Globalisierung der Wirtschaft begegnen oder diese jedenfalls so kanalisieren kann, dass man nicht gehalten ist, über die Souveränität der Staaten vor diesem Hintergrund nachzudenken. Die Herrschaft von Angebot und Nachfrage darf nicht an die Stelle demokratischer Legitimation und Entscheidung treten. Gerade dieser Gesichtspunkt kann mit Rücksicht auf die beabsichtigte Osterweiterung nicht als nebensächlich abgetan werden; denn die Vereinigung beider deutscher Staaten hat schon gezeigt, wie man auf billige Art und Weise unliebsame Konkurrenten im Wirtschaftsleben auf Grund deren Unterkapitalisierung aus dem Wege räumen und damit für immer ausschalten kann. Ein derart ungezähmtes Vorgehen findet im Geist der europäischen Rechts- und Friedensordnung keine Stütze. Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene, die in der Wirtschaft so genannte feindliche Übernahmen erleichtern, bedürfen deshalb besonders kritischen Augenmerks, das ich heute aus Zeitgründen ebenfalls nicht aufbringen kann.

Ich beschränke mich deshalb auf Überlegungen zu folgenden Bereichen:

Subsidiaritätsprinzip (hierzu II. 1.),

Beurteilung der Europäischen Grundrechtecharta (hierzu II. 2.),

Vereinfachung der Verträge, Europäisches Kompetenzkonflikt- und Vertragsschiedsgericht (hierzu II. 3.),

Nationale Parlamente (hierzu II. 4).

II. Zu den einzelnen Überlegungen

Zur Einstimmung und gleichsam zum Nachweis meiner Legitimation, dass ich keine Gespenster sehe, möchte ich an eine Einführung von *Steindorff* zu einer Textsammlung zum Europarecht aus dem Jahre 1986 (DtV Nr. 1180, 7. Aufl.) anknüpfen. Er hat schon damals die Ausdehnung der Aktivitäten der EWG über den ihr vom Gründungsvertrag vorgezeichneten Rahmen hinaus problematisiert und das Fehlen eines politischen Gesamtkonzepts (!) gerügt (a.a.O. S. XVI). Die damals noch gut überschaubare Erweiterung seit 1973 auf Dänemark, Irland und Großbritannien sah *Steindorff* kritisch. Schon zu jener Zeit wurde mangelnde Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts in Deutschland festgestellt (a.a.O. S. XVIII). Ich möchte ergänzen, dass es sich insoweit nicht nur um ein deutsches Problem handelt, sondern dass mangelnde Akzeptanz auch in anderen Mitgliedstaaten

von Bedeutung ist. Nur muss sich neben dem Juristen vor allem der Politiker fragen und zudem fragen lassen, warum es nicht gelingt, eine größere Akzeptanz zu erzielen. Die Verantwortung für mangelnde Akzeptanz liegt nicht bei den Adressaten, sondern bei den Urhebern und Organisatoren der Rechtsgemeinschaft. Kommt man nicht umhin, Akzeptanzdefizite festzustellen, bedarf es gewissenhafter und ganz vertiefter Ursachenforschung, vor allem aber der Prüfung der Frage, ob der Einigungsprozess nicht ein den Menschen nicht mehr vermittelbares Tempo aufweist und eine nur schwer zu steuernde Eigendynamik erhalten hat. Gerade im Hinblick auf die Erweiterung der Gemeinschaft auf östliche Staaten mit einer gegenüber den westlichen hinsichtlich der Dauer weit geringeren rechtsstaatlichen und demokratischen Tradition muss über eine Mehrstufigkeit des Erweiterungsprozesses verstärkt nachgedacht werden, um eine Überforderung der Beitretenden zu verhindern.

1. Zum Subsidiaritätsprinzip

In Nizza wurde die Frage aufgeworfen, wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten hergestellt und danach aufrechterhalten werden kann. Ich halte die Frage für unzutreffend gestellt, wenn ich von der Vertragslage ausgehe. Einschlägig ist insoweit der nunmehr geltende Art. 5 EGV. Nach dessen Absatz 2 wird die Gemeinschaft

nach dem Subsidiaritätsprinzip in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur tätig, sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können. Wissenschaft und Rechtsprechung haben sich mit dieser Formel des Näheren befasst. In Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip beschäftigt mich weniger die Frage der Handhabbarkeit der Regelung in Art. 5 Abs. 2 EGV und des Protokolls Nr. 30 von 1997 hierzu (Sartorius II Nr. 151), als vielmehr die Frage, ob hier nicht infolge eines Missverständnisses im konstruktiven Ansatz der Vertragsgestaltung ein schwerer Fehler unterlaufen ist. Auf nationaler Ebene kennen wir eine entsprechende Klausel für ein gesetzgeberisches Tätigwerden des Bundes in Art. 72 Abs. 2 GG für den Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung (vgl. hierzu neuerdings grundlegend das Urteil des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts vom 24. Oktober 2002 zur Altenpflege). Allerdings ist die Ausgangslage der Regelung im Grundgesetz und der im Gemeinschaftsvertragsrecht nicht identisch. Es bestehen im Gegenteil ganz grundlegende Unterschiede.

Subsidiarität, wie wir sie herkömmlich verstehen, setzt letztlich eine einheitliche zentrale Staatsgewalt voraus. Die Frage nach der Subsidiarität kann sich nur dann in der Folge stellen, wenn diese zentrale staatliche Ein-

heitsgewalt auf verschiedene Hoheitsträger aufgeteilt oder besser gesagt verteilt wird. Anschließend ist das Problem zu bewältigen, welcher dieser Träger, die nicht notwendig in einem hierarchischen Verhältnis zueinander stehen müssen, sondern als selbständige Machtzentren innerhalb des Staatswesens wie etwa in der Bundesrepublik Deutschland verteilt sein können, im Verhältnis zu den anderen von der ihm zugeteilten staatlichen Gewalt Gebrauch machen darf. Das Grundgesetz musste als zu bewältigende Ausgangslage eine tatsächliche und rechtliche Situation nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges für einen bestimmten Stichtag, dem des Inkrafttretens des Grundgesetzes, ordnen. Diese an sich lapidare Aussage lässt allerdings schon den grundlegenden Unterschied zum Gemeinschaftsrecht unmissverständlich zu Tage treten. Das Grundgesetz musste die Kompetenzen und Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern ordnen, weil die Staatsgewalt unteilbar und im Außenverhältnis gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern sowie gegenüber ausländischen Staaten im Völkerrechtsverkehr nur einmal wahrgenommen werden kann. Das machte es erforderlich, den im Einzelfall zuständigen Inhaber der Staatsgewalt im Vorhinein und unzweideutig festzulegen.

So verhält es sich auf der Gemeinschaftsrechtsebene gerade nicht. In Nizza wurde zu Recht noch einmal der in die Zukunft weisende Prozess der Europäischen Einigung betont. Seit Abschluss der Ausgangsverträge in den

50er-Jahren ist die ursprüngliche Europäische Wirtschaftsgemeinschaft im Fluss. Das Ziel ist eine immer enger werdende Gemeinschaft, auch wenn bislang Unklarheiten bestehen, wie eng diese Gemeinschaft im Abschlussstadium sein soll. Gleichwohl ist die Gemeinschaft bisher und zu keinem Zeitpunkt der Folgeverträge etwa von Maastricht und Nizza mit einer alle Mitgliedstaaten umfassenden einheitlichen Staatsgewalt ausgestattet gewesen. Vielmehr hat die Gemeinschaft im jeweiligen Vertragszustand nur die "staatliche" Gewalt, die ihr von ihren Mitgliedern im Einzelnen übertragen wird. Welche Folgerungen sind aus den von mir beschriebenen unterschiedlichen Ausgangssituationen in Bezug auf das Subsidiaritätsprinzip zu ziehen?

Die Gemeinschaft kann keine Zuständigkeit aus sich heraus schöpfen; sie hat keine Kompetenz-Kompetenz. Nach dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung wird sie nur innerhalb der Grenzen der ihr übertragenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig. Die Mitgliedstaaten verfolgen mit einer Einzelübertragung natürlich und nahe liegend einen bestimmten Zweck, weil sie in jedem Einzelfall einer Übertragung einen Teil ihrer staatlichen Gewalt aufgeben und insoweit jedenfalls zunächst auf sie verzichten. Eine solche Übertragung von Staatsgewalt auf eine mehrere Staaten überragende supranationale Institution ist aber nur sinnvoll, wenn eine Regelung auf nationaler Ebene keinen Erfolg verspricht, sei es auf Grund allgemeiner internationaler Einflüsse oder aber in Bezug auf den politischen Will-

len, der mit dem Beitritt zu der Gemeinschaft verbunden ist. Damit sind alle Überlegungen unter Subsidiaritätsgesichtspunkten, wie sie in Art. 5 Abs. 2 EGV i.V.m. dem erwähnten Protokoll näher umschrieben sind, in Bezug auf den Gemeinschaftszweck denkgesetzwidrig und systemfremd. Die Prüfung der Subsidiarität hat auf nationaler Ebene stattzufinden; sie ist einer eventuellen Kompetenzübertragung denknotwendig vorgelagert. Als nachgeordnete Kompetenzausübungsschranke muss sie ihren Sinn verfehlen. Keinesfalls ist sie geeignet, eine einmal übertragene Kompetenz im Einzelfall "zurückzuholen". Mit dem Rechtsakt der Übertragung wurden zugleich jene Argumente aus der Hand gegeben, die eine erneute Inanspruchnahme unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität rechtfertigen könnten.

Jedes Mitglied der Gemeinschaft ist daher gehalten, vor jedem Übertragungsakt auf diese - unabhängig davon, ob ein ausschließlicher oder ein anderer Bereich betroffen ist - auf Grund des nationalen Verfassungsrechts und der von diesem eröffneten politischen Gestaltungsräume sich zu vergewissern, ob die betreffende Zuständigkeit auf die Gemeinschaft übertragen werden darf und soll. Das Subsidiaritätsprinzip in der Ausgestaltung des Art. 5 Abs. 2 EGV wie auch des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 GG stellt diese nahe liegenden Grundregeln auf den Kopf. Im Zivilrecht würde kein vernünftiger Vertragspartner unter vergleichbaren Voraussetzungen einen Vertrag abschließen. Die Interessenlage ist im öffentlichen und hier im Völker-

recht nicht anders. Was die Weiterentwicklung der Gemeinschaft anbetrifft geht deshalb meine Forderung dahin, den Regelungsgedanken des Art. 5 Abs. 2 EGV bereits im nationalen (Verfassungs-) Recht stärker zu verankern und Art. 23 Abs. 1 Sätze 1 und 2 GG wie folgt zu fassen:

¹"Zur Verwirklichung eines vereinten Europas wirkt die Bundesrepublik Deutschland bei der Entwicklung der Europäischen Union mit, die demokratischen, rechtsstaatlichen, sozialen und föderativen Grundsätzen, *einschließlich dem der Subsidiarität*, verpflichtet ist und einen diesem Grundgesetz im Wesentlichen vergleichbaren Grundrechtsschutz gewährleistet."

²*"Eine Übertragung von Kompetenzen und Zuständigkeiten darf entsprechend dem Grundsatz der Subsidiarität nur dann erfolgen, wenn und soweit dies zur Verwirklichung der vorgenannten Ziele im Interesse der Bürger unabweisbar notwendig ist (= Erforderlichkeitskriterium) und die hierzu ins Auge gefassten Maßnahmen nicht ebenso gut auf Bundes- oder Landesebene geregelt werden können (= Effizienzkriterium).*

(der bisherige Satz 2 wird Satz 3)

Dadurch würde das bislang in Art. 23 Abs. 1 GG lediglich als Strukturvorgabe an die Europäische Union formulierte und in Art. 5 Abs. 2 EGV auch realisierte Subsidiaritätsprinzip zu einer echten (nationalen) Integrationschranke fortentwickelt, deren Beachtung jeder einzelne Bürger mit der Verfassungsbeschwerde erzwingen könnte. Art. 38 GG schließt es im Anwendungsbereich des Art. 23 Abs. 1 GG aus, die durch die Wahl des Bundestages bewirkte Legitimation von Staatsgewalt und Einflussnahme auf deren Ausübung durch die Verlagerung von Aufgaben und Befugnissen so zu entleeren, dass das Demokratieprinzip (Art. 20 GG) verletzt wird (vgl. BVerfGE 89, 155 <182 ff.>). Dies wäre regelmäßig dann der Fall, wenn Kompetenzen des Bundes und der Länder unter Verletzung des dann als echte Integrationsschranke fungierenden Subsidiaritätsprinzips auf ein Organ der Europäischen Union übertragen werden.

Sollten sich diese Forderungen bei Prüfung der in Nizza aufgeworfenen Fragen nicht durchsetzen lassen, bietet Art. 5 Abs. 2 EGV allerdings wieder ein schwer wiegendes Argument für die Einrichtung eines Kompetenzkonfliktgerichts auf Gemeinschaftsebene, wie ich sie schon seit längerem und wiederholt gefordert habe. Art. 5 Abs. 2 EGV ist im Gemeinschaftsrecht als Kompetenznorm zu beurteilen. Das heißt, die Gemeinschaft hat ohne die Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 2 EGV keine Kompetenz. Die Frage kann

der Europäische Gerichtshof in Luxemburg nahe liegend nicht beantworten. Er ist Gemeinschaftsorgan <und hat die Verträge autonom aus sich heraus und auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene zu betrachten. Ob die Subsidiaritätsklausel des Art. 5 Abs. 2 EGV hingegen greift, setzt eine Betrachtung der Gegebenheiten in den einzelnen Mitgliedstaaten voraus. Das gerade ist dem Europäischen Gerichtshof aber verwehrt. Eine überzeugende Lösung ist bei Beibehaltung des Art. 5 Abs. 2 EGV allein und ausschließlich die Errichtung des genannten Kompetenzkonfliktgerichts auf Gemeinschaftsebene. Ich vermag bei aller Anstrengung bisher nicht zu erkennen, dass andere vorgestellte Lösungsansätze, vor allem ausgehend von der Interpretation des Art. 5 Abs. 2 EGV oder in wohl wollender Verneigung vor dem Europäischen Gerichtshof, auch nur entfernt der Problematik gerecht würden.>

<Es liegt auf der Hand, dass ein föderalistisch aufgebautes Staatswesen wie die Bundesrepublik Deutschland bei der Übertragung von Zuständigkeiten auf die Gemeinschaft viel engeren verfassungsrechtlichen Bindungen unterliegt, als dies etwa in einem mehr einheitsstaatlich ausgestalteten Staatswesen üblich ist. Ein Übertragungsakt kann die Eigenstaatlichkeit der Länder in der Bundesrepublik Deutschland berühren. Vor diesem Hintergrund ist die Haltung der Länder nicht von vornherein überzeugend. Diese müssten gerade unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität darauf Bedacht nehmen und insoweit auch über den Bundesrat ihre politische und

verfassungsrechtliche Stellung wirksamer zum Tragen bringen, indem sie auf eine ausdrückliche Verankerung des Subsidiaritätsprinzips als Kompetenzübertragungsschranke in Art. 23 Abs. 1 GG dringen und daß diese zugleich mit einer justitiellen Absicherung durch das Bundesverfassungsgericht versehen wird. Allerdings muss ich einräumen, dass die Länder sich dieser Problematik offenbar nicht oder nur ungefähr bewusst sind. Wenn ich etwa Nr. 16 der Entschließung des Bundesrats vom 18. Dezember 1992 zum Vertrag von Maastricht bezüglich der Arbeits- und Sozialpolitik im Einzelnen betrachte, kann ich mich nicht des Eindrucks erwehren, dass er sich anschickt, die Bundesregierung und möglicherweise die Kommission in seinem Streben zur Vereinheitlichung von Arbeits- und Sozialpolitik in der Gemeinschaft durch weitgehende Forderungen zu überholen (BRDrucks 810/92).>

Damit nicht der Eindruck entsteht, ich würde hier Schwarzmalen und irgendwelche Scheinprobleme entwickeln, möchte ich auf ein aktuelles Beispiel verweisen. Es handelt sich um den Entwurf einer Verordnung des Rates zur Einführung eines Europäischen Vollstreckungstitels für unbestrittene Forderungen vom 18. April 2002. Dieser Entwurf beruht auf Art. K.1 Nr. 6 des Vertrages von Maastricht über die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen. Hierzu bestimmen nunmehr Art. 61c i.V.m. Art. 65a 3. Beistrich EGV, dass die Gemeinschaft Maßnahmen im Bereich der justitiellen Zusammen-

arbeit in Zivilsachen mit grenzübergreifendem Bezug trifft, soweit sie für das reibungslose Funktionieren des Binnenmarkts erforderlich sind. Hierzu zählen Maßnahmen zur Verbesserung und Vereinfachung der Anerkennung und Vollstreckung von Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen. Die Subsidiarität ist nach diesen Vorschriften kein Hindernis für eine gemeinschaftsrechtliche Regelung. Die Auslandsvollstreckung unbestrittener Forderungen ohne viel Federlesens liegt auf den ersten Blick als berechtigt auf der Hand. Allerdings steckt auch hier wiederum der "Teufel" im Detail. *Herr Professor Stürner* hat in seiner Stellungnahme vom 25. Juni 2002 für den deutschen Juristentag verdienstvoll auf Ungereimtheiten hingewiesen. Der grundlegende Konstruktionsfehler ist, dass ein gleich hohes und gleich wirksames justitielles Niveau in allen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft stillschweigend vorausgesetzt ist. Nähere Ausführungen dazu, ob diese Prämisse zutreffend ist, erspare ich mir aus Gründen der diplomatischen Höflichkeit und nehme z. B. ausdrücklich nicht Stellung zu einschlägigen Vorgängen in Italien. Allerdings beharre ich darauf, dass gerade dieses Beispiel zeigt, wie vorsichtig man mit der Subsidiaritätsklausel zur Verhinderung ungewünschter gemeinschaftsrechtlicher Rechtsetzung umgehen muss und dass die Subsidiaritätsprüfung im Sinne einer justitiablen Integrationsschranke bereits vor Übertragung einer Zuständigkeit auf nationaler Ebene stattzufinden hat.

<Der konstruktive Widerspruch von Subsidiaritätsprinzip und Übertragung einer Zuständigkeit auf die Gemeinschaft wird zudem daran deutlich, dass es sich bei der Gemeinschaftsrechtsordnung um eine dynamische Rechtsordnung handelt. Das heißt, die Mitgliedstaaten können bei Übertragung einer Zuständigkeit noch nicht endgültig abschätzen, was an Rechtsetzung auf Gemeinschaftsebene in Wahrnehmung einer solchen Übertragung am Ende steht.>

2. Zur Grundrechtecharta

In Nizza wurde die Charta der Grundrechte der Europäischen Union verkündet. Deren Status blieb - so die Erklärung von Nizza - offen und soll in dem gegenwärtig - bis wann? - laufenden Prozess geklärt werden. Ich habe mich mit der Grundrechtecharta schon verschiedentlich auseinandergesetzt und möchte diese früheren durchaus kritischen Ausführungen nicht wiederholen. Allerdings möchte ich darauf hinweisen, dass ich vor Erarbeitung einer Grundrechtecharta für Europa eine Grundwertediskussion gewünscht hätte, zumal vor der anstehenden Erweiterung der Gemeinschaft. Eine Versicherung über die gemeinsamen inneren Werte - nicht der wirtschaftlichen Interessen - und darauf aufbauend stabilisierender Grundrechte hätte ein wesentlich tragfähigeres Fundament für die Menschen sein können als ein Katalog von Grundrechten als Ergebnis politischer Kompromisse unter Zeitdruck.

Im vorliegenden Zusammenhang möchte ich auf einen Gesichtspunkt aufmerksam machen, der durch die Erklärung von Nizza ins Auge springt. Es ist weniger politisch, aber vor allem rechtlich, vorliegend zudem (gemeinschafts-)verfassungsrechtlich ein Unding, eine Grundrechtecharta in die Welt zu setzen, deren Status der Klärung harret. Man könnte ein solches Vorhaben noch hinnehmen, wenn es im Grundrechtsbereich ein Vakuum gäbe. Dem ist aber nicht so. Abgesehen davon, dass in den Mitgliedstaaten mehr oder weniger umfangreiche Grundrechtskataloge bestehen, gibt es schon auf europäischer Ebene zwei Gesetzeswerke, die grundrechtliche Gewährleistungen zum Gegenstand haben. Es ist zum einen die Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, die für Deutschland am 3. September 1953 in Kraft getreten ist (BGBl 1954 II S. 14, Sartorius II Nr. 130). Des Weiteren ist die Europäische Sozialcharta vom 18. Oktober 1961 (BGBl 1964 II S. 1262, Sartorius II Nr. 115) zu nennen. Und weltweit gilt die allgemeine Erklärung der Menschenrechte in der von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 10. Dezember 1948 beschlossenen Fassung (Sartorius II Nr. 19). Vor diesem Hintergrund war es unabdingbar, auch wenn die Gemeinschaften nicht Partner dieser Vertragswerke sind, vor Schaffung eines weiteren entsprechenden Regelungswerkes dessen Status im Vorhinein abzuklären und nicht einer künftigen Diskussion zu überantworten. Zu berücksichtigen ist, dass bezüglich der Regelwerke schon auf europäischer Ebene eine Teili-

dentität der Vertragspartner etwa bezüglich der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Gemeinschaftsverträge besteht und zudem Überschneidungsbereiche des Regelungsinhalts beider Regelungswerke nicht zu übersehen sind. Sollte zudem an die Europäische Grundrechtecharta die Erwartung geknüpft werden, dass sich der Europäische Gerichtshof in Luxemburg ihrer gleichsam bemächtigen und sie in seine Rechtsprechung aufnehmen werde, könnte diese Erwartung nicht gebilligt werden. Gerichten kommt keine Kompetenz-Kompetenz zu, vielmehr muss ihnen der zuständige Kompetenzträger erst eine Zuständigkeit übertragen. Auf die Fehlentwicklung auf Gemeinschaftsebene insoweit habe ich verschiedentlich, so auch hier in Freiburg, hingewiesen. Allerdings habe ich der Fairness halber auch eingeräumt, dass das Bundesverfassungsgericht mit seinem Solange I-Erkenntnis (BVerfGE 37, 271) hieran nicht ganz "unschuldig" war. Die seinerzeitige Forderung nach einer Grundrechtsentwicklung auf europäischer Ebene war falsch. Die Verträge sahen Grundrechte nicht vor und es war deshalb bei einem justitiell richtigen Verständnis dem Europäischen Gerichtshof sogar verwehrt, Grundrechte in seiner Rechtsprechung zu entwickeln. Ein richtiger Ansatz wäre gewesen, die europäischen Verträge zu beanstanden, weil sie keine Grundrechte für die dort übertragenen Zuständigkeiten verbürgten. Der andere wäre gewesen, bei Grundrechtsrelevanz einer gemeinschaftsrechtlichen Maßnahme den Weg zum jeweiligen nationalen Verfassungsgericht zu eröffnen oder schon seinerzeit bei Feststel-

lung dieses tatsächlichen oder vermeintlichen Defizits die Forderung nach einem Europäischen Kompetenzkonfliktgericht bezüglich Grundrechtsschutz zu erheben.

<Zu Subsidiaritätsprinzip und Grundrechtecharta gemeinsam muss ich darauf hinweisen, dass ich Vorbehalte gegen einige der Regelungen in Art. 23 des Grundgesetzes habe. In dessen Abs. 1 Satz 1 ist die Subsidiarität der Gemeinschaft und ein im Wesentlichen vergleichbarer Grundrechtsschutz angesprochen. Zur Subsidiarität habe ich meine Auffassung schon dargelegt, in Bezug auf den Grundrechtsschutz erlaube ich mir den Hinweis, dass die Grundgesetzregelung nicht nur gemeinschaftsfreundlich zu sehen ist, sondern zugleich einen stillschweigenden Vorbehalt dahingehend aufweist, dass sich die Bundesrepublik Deutschland aus der Gemeinschaft zu verabschieden hat, wenn der im Wesentlichen vergleichbare Grundrechtsschutz aus nationaler Sicht nicht mehr gewährleistet ist.>

3. Zur Aufhellung der Vertragslage, Europäisches Kompetenzkonflikt- und Vertragsschiedsgericht

a) Die weitere in Nizza aufgeworfene Frage einer Vereinfachung der Verträge mit dem Ziel, diese klarer und verständlicher zu gestalten, ohne

sie aber inhaltlich zu ändern, kann nicht erfolgreich bewältigt werden. Das liegt zunächst an Folgendem:

Uns allen ist bekannt, dass seit Abschluss der Gründungsverträge in den 50er-Jahren durch weitere Verträge in den letzten Jahren, wie Maastricht und Nizza, eine unübersichtliche Lage entstanden ist. Das wird auch in der in Nizza formulierten Frage so vorausgesetzt. Warum nun bin ich der Meinung, dass eine Aufhellung des Vertragszustandes nicht entsprechend der aufgeworfenen Frage möglich ist? Meine Überlegung geht dahin, dass es bei allen Verträgen, die wie etwa der Maastricht-Vertrag mit der Europäischen Währungsunion ein stärkeres Zusammenwachsen der Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zum Ziel hatten, immer an der Definition des jeweils erreichten Zustandes der Gemeinschaft in politischer und verfassungsrechtlicher Hinsicht wie auch des letztlich verfolgten Endzustandes fehlt. Von daher kann man schwerlich darüber hinwegsehen, dass die späteren Verträge letztlich auf das Gesamtprojekt und dessen nicht definierten Endzustand bezogen Stückwerk bleiben und es an der Abstimmung aufeinander fehlt. Das führt zwangsläufig zu Unübersichtlichkeit und vor allem zu Verunsicherung der Menschen innerhalb der Gemeinschaft.

In Nizza wurde sonach der zweite vor dem ersten Schritt getan. Es ist und das gerade auch mit Blick auf die geplante Osterweiterung der Gemeinschaft unabdingbar, dass nunmehr ein wenn auch nur vorläufiges Zwischenziel für den Zustand der Gemeinschaft politisch, aber auch ver-

fassungsrechtlich, definiert wird. Mit Blick auf dieses wird es dann möglich sein, die Verträge aufeinander abzustimmen und für die Mitgliedstaaten selbst, aber auch für die Menschen durchsichtig zu machen. Damit verfolge ich nicht einen Selbstzweck; vielmehr sehe ich in der bestehenden Vertragslage ein für die Gemeinschaft gefährliches politisches und rechtliches Problem. Ich vermag nicht festzustellen, dass wir innerhalb der Gemeinschaft einen erfreulichen Grad an Identifikation der Bürgerinnen und Bürger mit der Gemeinschaft hätten. Da diese letztlich keinen Selbstzweck verfolgt, sondern auf die in der Gemeinschaft lebenden Menschen ausgerichtet ist, müssen diese auch erreicht werden und sich mit der Gemeinschaft in hohem Maße identifizieren können. Anders ist es auch nicht möglich, bei den Menschen eine gegenüber dem schon jetzt bestehenden Zustand aufgeschlossene Haltung, aber noch weniger für die dynamische Entwicklung in der Zukunft zu wecken und wach zu halten. Dieses zunächst politische Problem hat gerade auch in Anbetracht der beabsichtigten Osterweiterung in dem bestehenden unübersichtlichen Vertragszustand und in weiteren Defiziten der Rechtsetzung auf Gemeinschaftsebene ("mangelnde Bürger-nähe") eine evident rechtliche Ursache <(vgl. hierzu *Broß*, Akzeptationsprobleme staatlicher Entscheidungen, in: Philipps/Wittmann, Rechtsentstehung und Rechtskultur, Heidelberg 1991, 147, S. 148 ff.; *ders.*, Einige Überlegungen zur Akzeptanz des Gemeinschaftsrechts, in: Jürgen Schwarze

(Hrsg.), *Wirtschaftsverfassungsrechtliche Garantien für Unternehmen im europäischen Binnenmarkt*, Freiburg 2001, S. 33 ff.)>

Hingegen lege ich zur Vermeidung von Missverständnissen Wert auf die Feststellung, dass ich die Verfassungsdiskussion und etwa auch die Frage, ob Europa eine Verfassung brauche, für unbehelflich halte. Sie mag theoretisch interessant sein und insofern ein geeignetes Spielfeld für vielerlei Gedanken eröffnen, bringt in der Sache und vor allem den Menschen in der Gemeinschaft nichts. Europa hat seit Abschluss der Gründungsverträge eine Verfassung. Jede Vertragsfassung in der Folgezeit hat die Ursprungsverfassung in den Ursprungsverträgen weiter entwickelt. Allenfalls müsste man die Frage wie eingangs ausgeführt dahin stellen, welcher Zwischenstand jetzt erreicht ist und welcher endgültige Zustand angestrebt wird. Die vertragsrechtliche Umsetzung der so definierten politischen und verfassungsrechtlichen Zielsetzung ist dann die endgültige Verfassung der Gemeinschaft.

Allerdings besteht auch die Möglichkeit, dem in Nizza festgestellten unbefriedigenden Vertragszustand im Wege zweier Zwischenschritte abzuheilen. Diese Zwischenschritte zeichnen sich dadurch aus und darin liegt ihr Vorzug, dass auch bei Vereinfachung und reibungsloser Abstimmung der

Verträge aufeinander bis hin zu einer endgültigen Verfassungsvertragsfassung auf sie nicht verzichtet werden kann.

Es geht zum einen darum, dass ohne ein Kompetenzkonflikt- und Vertragsschiedsgericht der Gemeinschaft die justitielle Absicherung eines jeden Vertragszustandes unvollkommen bleibt. Die Verfassungsrechtsunsicherheit auf Gemeinschafts- und nationaler Ebene kann so nicht beseitigt werden, weil es bisher nicht gelungen ist, durch entsprechende Vertragsgestaltung die Zuständigkeiten von Europäischem Gerichtshof und nationalen Verfassungsgerichten bei der Berührung von Gemeinschaftsrecht und nationalem Verfassungsrecht auch nur annähernd aufzugreifen, von einer Klärung ganz zu schweigen. Des Weiteren ist ein unguter Zustand im justitiellen Bereich auf Gemeinschaftsebene auch deshalb gegeben, weil der Europäische Gerichtshof seine Methode und die Regeln seiner Rechtsanwendung selbst entwickelt. Das ist im Völkerrecht ungewöhnlich und nicht hinnehmbar, auch wenn der Europäische Gerichtshof gehalten ist, die Verträge autonom aus sich heraus auszulegen. Das besagt für sich genommen noch nichts. Ich halte es aber für unabdingbar, in Fortentwicklung der Verträge einen allgemeinen Gemeinschaftsvertrag ähnlich dem Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969 (BGBl 1985 II S. 926, Sartorius II Nr. 320) zu schaffen. In einem solchen allgemeinen Gemeinschaftsvertrag müssten z. B. die Voraussetzungen für Abschluss, Änderung oder Beendigung des Gesamtvertrages geregelt werden, Ausle-

gungs- und Methodenfragen, Anfechtung u. dgl. mehr; schließlich müsste dort die Normenhierarchie der Gemeinschaft bestimmt werden.

Die Gründe für diese Überlegung sind mannigfach und können hier nicht abschließend vorgestellt werden. Einige skizzenhafte Bemerkungen müssen genügen. Zunächst bedürfen Gerichte und das ist nicht ein Problem des Gemeinschaftsrechts, der Bindung, weil ihnen in aller Regel die unmittelbare demokratische Legitimation abgeht, sie nicht gleichsam über dem Gesetz stehen dürfen und ihr Handeln jedenfalls in Grenzen vorhersehbar und messbar sein muss. Des Weiteren ist es aber unabdingbar, in einem solchen allgemeinen Gemeinschaftsvertrag die Besonderheiten des Gemeinschaftsrechts und vorhandene Unterschiede zum herkömmlichen Völkerrecht zu verdeutlichen. So ist die Gemeinschaftsrechtsordnung z. B. auf eine dynamische Entwicklung angelegt, was so vergleichbar jedenfalls bei herkömmlichen völkerrechtlichen Verträgen nicht der Fall ist.

Ein solcher allgemeiner Gemeinschaftsvertrag ist zudem hervorragend geeignet, Unsicherheiten bei den Beitrittskandidaten dahingehend zu minimieren, was rechtlich auf sie zukommt. Man kann auch erwarten, dass solche klaren Regeln, die nicht von einem Gericht geschöpft werden, die Identifikation der Menschen in der Gemeinschaft mit dieser deutlich erhöhen würde. Das gilt auch für juristische Laien, weil eine solche vertragliche Grundlage den nicht fassbaren Rechtsschöpfungsprozess auf Gemein-

schaftsebene in wesentlichen Punkten transparent macht. Dadurch würde auch dem Gefühl der Ohnmacht der Menschen gegenüber dieser Gemeinschaftsrechtsordnung entgegengewirkt. Das halte ich in Anbetracht der geplanten Osterweiterung für ganz wichtig, weil diese Staaten nicht auf eine vergleichbar lange rechtsstaatliche und demokratische Tradition zurückblicken können und in den Menschen die Erinnerung an eine Instrumentalisierung des Rechts für den Menschen nachteilige, zum Teil sie verachtende Zwecke, noch frisch ist.

b) Zum Europäischen Kompetenzkonflikt- und Vertragsschiedsgericht sind noch folgende Anmerkungen veranlasst (weitere Einzelheiten bei *Broß*, *VerwArch.* 92 (2001), 425 ff.). Die Stimmen, die seine Notwendigkeit in Abrede stellen, übersehen, dass der Europäische Gerichtshof als Gemeinschaftsorgan ohne Flankierung durch ein solches Kompetenz- und Vertragsschiedsgericht für einen Teil seiner Zuständigkeiten auch das Verfassungsgericht der Gemeinschaft ist. Das bedeutet materiell, dass er mit der Zuständigkeit zur Entscheidung darüber, ob die Vertragsstaaten eine Zuständigkeit auf die Gemeinschaft übertragen haben, die Definitionsmacht hat. Kein Vertragsstaat hat insoweit noch eine Möglichkeit, gegenläufig zu entscheiden. Er hat insoweit einen Teil seiner Souveränität endgültig verloren. Für einen solchen Konfliktfall würde nicht einmal die Konstruktion des Maastricht-Urteils des Bundesverfassungsgerichts mit dem "ausbrechenden

Rechtsakt" helfen, diesen Teil der Souveränität zurückzugewinnen. Die abschließende Definitionsmacht beim Europäischen Gerichtshof bedeutet unter diesem Gesichtspunkt ferner, dass die Vertragsstaaten im Bereich der übertragenen Zuständigkeiten wegen Verlustes der Definitionsmacht schon in einem Teilbundesstaat leben.

Das hat zur Folge, dass völkerrechtliche Regeln und Instrumente nicht mehr greifen. Es wäre etwa einem nationalen Verfassungsgericht verwehrt, die jeweilige Regierung zu verpflichten, in völkerrechtsgemäßer Weise auf eine Änderung der Verträge hinzuwirken, wenn man national der Auffassung ist, eine vom Europäischen Gerichtshof (in Bestätigung der Kommission) bejahte Zuständigkeit sei aus nationaler Sicht nicht auf die Gemeinschaft übertragen. Dem kann nur durch Schaffung eines Kompetenzkonflikt- und Vertragsschiedsgerichts entgegengewirkt werden, weil dieses jedem Vertragsstaat die Souveränität insoweit erhält. Die Art der justitiellen Absicherung und das Instrument zur Klärung solcher Streitfragen gibt zugleich Antwort auf die Frage, welches Stadium die Europäische Integration erreicht hat.

Gesichtspunkte der Praktikabilität und die Frage möglicher Modelle der Zusammensetzung eines solchen Gerichts sind keine tragfähigen Argumente gegen eine solche Institution. Wer ihre Notwendigkeit leugnet, hat nicht allein die Argumentations-, sondern die Nachweislast für ein äquivalentes Instrument. Ein solches sehe ich nicht. Anders gewendet, wenn man

offen und ohne jeden Vorbehalt dazu steht, dass auf Grund der bestehenden und angestrebten weiter entwickelten Vertragslage ein europäischer Teilbundesstaat geschaffen worden ist und die Vertragsstaaten in bestimmten Bereichen nicht mehr Herren der Verträge und nicht mehr souverän sind und auch kraft Völkerrechts keine anerkannte rechtliche Handhabe mehr besteht, sich von den Verträgen zu lösen, braucht man sich am Fehlen eines solchen Kompetenzkonflikt- und Vertragsschiedsgerichts und an der abschließenden Definitionsmacht des Europäischen Gerichtshofes als Verfassungsgericht dieses Teilbundesstaates nicht zu stören.

4. Zur Rolle der nationalen Parlamente

Meine bisherigen Überlegungen dürften für die nationalen Parlamente genügend an dringenden Aufgaben zur Gestaltung der Architektur Europas zu Tage gefördert haben. Sie müssen die Entwicklung entschlossener begleiten und einiges in der Entwicklung präzisieren, auch um den Preis einer teilweisen Rücknahme vertraglicher Regelungen wie beim Subsidiaritätsprinzip.

III. Abschließende Überlegungen

Die Erklärung Nr. 23 von Nizza zur Zukunft der Union sieht die in Nr. 5 aufgeworfenen Fragen nicht als abschließend an. Zur Abrundung möchte ich noch die eine oder andere Überlegung anfügen.

1. Zum Einstimmigkeitsprinzip

Am Einstimmigkeitsprinzip muss im bisherigen Geltungsumfang festgehalten werden. Zu diesem Standpunkt mögen zwei Hinweise genügen. Aus politischer Sicht könnte es bei Aufgabe desselben zur Bildung von Koalitionen kommen, die vor dem Hintergrund des mit der Gemeinschaft angestrebten Ziels einer einhelligen Überzeugung aller Mitgliedstaaten in umfassender Sicht nicht in Einklang steht und zum anderen gerade das allgemein Verbindliche zu unterlaufen geeignet ist. Zugleich würde die Identifikation der Menschen in der Gemeinschaft mit dieser empfindlich gestört, wenn es zu Mehrheitsentscheidungen und damit zu einer Majorisierung von Mitgliedstaaten und ihren Menschen kommt.

2. Zur Osterweiterung

Die beabsichtigte Osterweiterung der Gemeinschaft liegt politisch nahe. Der Jurist kann aber nicht über den äußerst problematischen und risikobehafteten Umstand hinwegsehen, dass eine sehr umfängliche Erweiterung an Mitgliedstaaten mit einer sehr umfänglichen Intensivierung der Integration einhergeht. Eine so gestaltete Entwicklung ist wenig geeignet, in Einklang gebracht zu werden. Sie erfordert deshalb ein Höchstmaß an Sorgfalt und Umsicht bei der Vertragsgestaltung, damit Akzeptanz und Identifikation wie etwa auch die solide Bewahrung der Stabilitätskriterien, des finanziellen

Gesamtfundaments und aller Teilfundamente nicht leiden. Aus diesem Grunde halte ich es für legitim, über gestufte Beitritte deshalb nachzudenken, weil andernfalls beitretende Staaten wegen des inzwischen in der Gemeinschaft erreichten Zustandes in rechtlicher und wirtschaftlicher Hinsicht überfordert sein könnten. Immerhin haben die "Kernländer" bei einer in jeder Hinsicht viel günstigeren Ausgangslage Jahrzehnte gebraucht, um "zueinander zu finden". Und wie steht es mit der Bundesrepublik Deutschland selbst und ihrer Binnenintegration etwa 12 Jahre nach dem Fall von Mauer und Eisernem Vorhang?

<In diesem Zusammenhang darf ich Überlegungen meines hoch verehrten Lehrers Thomas Oppermann aufgreifen, der (Europarecht, 2. Aufl., 1999, Rn. 531 ff.) gestufte Beitritte innerhalb der bestehenden Gemeinschaft beschreibt (Währungsunion), die diesbezüglichen Vorschriften in Art. 11 EGV und Art. 43 bis 45 EGV zu Recht kritisch sieht und insoweit überzeugend auf den Abschluss völkerrechtlicher Verträge inter se verweist. Vor diesem Hintergrund müsste verstärkt darüber nachgedacht werden, ob der Beitritt in einem ersten Schritt nur wirtschaftlich und in dem dazu erforderlichen Gemeinschaftsrecht und in einem weiteren oder in zusätzlichen Schritten in sozialer sowie justitieller Hinsicht vollzogen wird. Mir drängt sich eine solche Überlegung gerade auch deshalb auf, weil eine solide wirtschaftliche Grundlage Voraussetzung dafür ist, dass die anderen

staatlichen Bereiche, so vor allem auch der Sozialbereich, angemessen ausgestattet werden können. Vor allem verspreche ich mir dadurch, dass die Annäherung der Lebensverhältnisse, die vermutlich durch recht unterschiedliche Niveaus geprägt sein dürften, reibungsloser vonstatten geht, als dies bei einer sofortigen Vollmitgliedschaft der Fall sein dürfte.>

3. Zu den Stabilitätskriterien

In letzter Zeit sind z. B. Deutschland und Portugal mit der Einhaltung der Stabilitätskriterien des Art. 104 EGV in Schwierigkeiten geraten. Es steht außer Frage, dass die vertragliche Vereinbarung solcher Kriterien sachgerecht ist. Allerdings habe ich kein Verständnis für die Regelung in Art. 104 Abs. 11 vierter Beistrich EGV, nach der bei Verstößen Geldbußen in angemessener Höhe verhängt werden können. Ein solches Instrument erscheint mir reichlich primitiv im Umgang zwischen Mitgliedstaaten einer Gemeinschaft der hier angestrebten und in großem Umfang schon geübten Art und Güte. Insofern bedarf es einer Revision und einer Zurückführung auf die herkömmlichen Aufsichtsmittel eines zivilisierten Staatswesens.

Auch dieser Befund verstärkt die Forderung nach Einrichtung eines Kompetenzkonflikt- und Vertragsschiedsgerichts auf Gemeinschaftsebene und nach der Schaffung eines allgemeinen Gemeinschaftsvertrags, weil

den Vertragsstaaten die Letztentscheidung bei der Handhabung der Verträge zukommt.

IV. Ausblick

Der Europäische Einigungsprozess bietet vorher nie für möglich gehaltene Chancen eines friedlichen Zusammenwachsens der Völker Europas. Die Aufgabe des Juristen ist es, hierfür funktionstüchtige und sachgerechte Grundlagen zu erarbeiten. Bei der immer wieder angemahnten realistischen Betrachtung des erreichten Zustandes und der sich abzeichnenden Weiterentwicklung der Gemeinschaft besteht jetzt zum letzten Mal die Gelegenheit, dieses zu leisten. Dazu mögen die vorgestellten Überlegungen beitragen.