

DÜSSELDORF

THOMAS VON DANWITZ

Februar 2007

www.kas.de/düsseldorfwww.kas.de

Die Deutsche Politik unter der Aufsicht des europäischen Rechts – Welchen Handlungsspielraum hat Berlin noch?

VORTRAG VON VON PROF. DR. THOMAS VON DANWITZ, RICHTER AM GERICHTSHOF DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN, LUXEMBURG/KÖLN IM RAHMEN DES FRANZ-MEYERS-FORUM DER KONRAD-ADENAUER-STIFTUNG

Sehr verehrte Damen, meine Herren, ich freue mich sehr, auf Einladung der Konrad-Adenauer-Stiftung heute Abend mit Ihnen über die Bedeutung des Gemeinschaftsrechts und die Teilhabe der Mitgliedstaaten an der europäischen Rechtsgemeinschaft zu sprechen. Ich danke Herrn Dr. Krings ganz herzlich für seine freundliche Begrüßung und die Gelegenheit, Ihnen dieses Thema zu Beginn der deutschen Präsidentschaft der Europäischen Union näher bringen zu dürfen.

I.

Europa, so scheint es, ist wieder einmal auf der Suche nach seiner Seele, aber unter Rahmenbedingungen, die schwieriger sind als jemals zuvor. Vor allem, und dies gilt für viele Gründungsländer der Europäischen Gemeinschaft, fehlt es an Befürwortern einer Vertiefung der europäischen Integration. Insbesondere scheint aber die Vorstellung der Vertiefung nicht mehr auszureichen, um die Öffentlichkeit von Europa zu überzeugen und für Europa zu begeistern. Man muss sich daher die Frage stellen, ob auch heute noch die überkommene Logik der bisherigen Integrationsgeschichte gilt, dass die Verwirklichung des nächsten Gemeinschaftsprojektes die Zustimmung der Bevölkerung finden wird. Mehr und mehr gleichen die offiziellen Erklärungen über die Notwendigkeit des nächsten Integrations-schrittes einer unüberlegten Flucht nach

vorne. Die Menschen fragen uns, warum es überhaupt solch großer Projekte bedarf. Und sie fragen uns, welchen Handlungsspielraum die Mitgliedstaaten "noch" haben. Tatsächlich kann man sich fragen, ob diese großen Projekte wirklich so unverzichtbar sind, wie die politische Klasse es meint. Jedenfalls scheint die Öffentlichkeit weniger denn je an der Jagd nach Prestigeprojekten interessiert zu sein, wenn sie sich ohne wirkliche Vorteile für Europa und die europäischen Bürger darstellt. Manchmal, so klingt es im Thema des heutigen Abends an, sieht man sich offenbar sogar von Europa bevormundet.

Der einstweilige Misserfolg des Verfassungsvertrages zeigt uns, dass selbst ein Vorhaben, das so positiv und nützlich für den Fortgang der Integration ist und überdies wohl ausgewogen erscheint, die Hürde der Ratifikation durch Referendum nicht zu nehmen vermag, wenn die Bürger von der besonderen Nützlichkeit einer vorgeschlagenen Intensivierung der Integration nicht überzeugt sind. Heutzutage ist die europäische Integration vielmehr zu einer Realität des alltäglichen Lebens geworden, so dass die europäischen Bürger mehr und mehr nach einer konkreten Rechtfertigung des Gemeinschaftshandelns, nach einem spezifischen Mehrwert verlangen. Dieser ergibt sich nicht mehr aus der bloßen Überwindung der eigenen Staatlichkeit und der Herstellung von Gemeinsamkeit. Vielmehr wol-

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

DÜSSELDORF

THOMAS VON DANWITZ

Februar 2007

www.kas.de/düsseldorf

www.kas.de

len die Bürger durch die besondere Qualität der Maßnahmen überzeugt werden, die von den europäischen Institutionen getroffen werden.

In diesem Sinne ist die Initiative der Europäischen Kommission, das Vertrauen der Bürger durch konkrete Resultate der Gemeinschaftspolitiken zurück zu gewinnen, in meinen Augen sehr wohl gerechtfertigt. Der Mehrwert des Gemeinschaftshandelns zeigt sich indes nicht durch Maßnahmen, die jedermann zu gefallen versuchen, sondern durch eine Verwirklichung der politischen Ziele, die seit langem öffentlich erklärt worden sind. Ich erlaube mir, daran zu erinnern, dass die Agenda von Lissabon weder verwirklicht wurde noch bereits ausgeschöpft ist. Insbesondere ist Europa noch weit davon entfernt, die wettbewerbsfähige Wirtschaftszone der Welt zu werden.

Darüber hinaus wäre es dringend notwendig, die ewigen Reformen der europäischen Landwirtschaftspolitik überzeugend zu verwirklichen, die unterschiedlichen Haltungen zum Gemeinschaftshaushalt auszugleichen und überzeugende Prioritäten für die Mittelvergabe der Strukturfonds zu erarbeiten, um so die praktische Nützlichkeit der europäischen Institutionen und den Wert ihres Handelns in der Augen der europäischen Bürger unter Beweis zu stellen.

Es versteht sich von selbst, dass die ganz überwiegende Zahl dieser großen Fragestellungen, die schwer auf den Schultern der politisch Verantwortlichen in Europa und besonders auf denen der deutschen Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2007 lasten, eine genuin politische Lösung erfordern. Aber, was kann auf der Ebene des Gemeinschaftsrechts verbessert werden, damit die Bürger das Vertrauen in die europäische Integration wieder gewinnen?

Denn die Integration Europas kann nur als Rechtsgemeinschaft gelingen, in der die Mitgliedstaaten zwar Beschränkungen ihrer Souveränität erfahren, aber eine wirksame Teilhabe an den Gestaltungsmöglichkeiten der Europäischen Union erlangen und durch eine effektive Gewährleistung ihrer Rechte geschützt werden. Die Integration soll und

darf also nur nach Maßgabe und in den Grenzen des Gemeinschaftsrechts verlaufen, wie es sich aus den Verträgen und dem abgeleiteten Gemeinschaftsrecht ergibt. Daher darf ich Sie zu einigen Überlegungen einladen, die ich über diesen Themenbereich anstellen möchte.

II. 1.

Gestatten Sie mir, zunächst unmittelbar auf die Themenstellung des heutigen Abends einzugehen, denn ich möchte verhindern, dass sie ein Vorverständnis offenbart, dass sich als Missverständnis erweisen könnte.

a)

Das mir gestellte Thema bringt fraglos zutreffend zum Ausdruck, dass die europäische Integration aus Sicht der Mitgliedstaaten die Übertragung von Zuständigkeiten auf die Europäische Gemeinschaft und die Europäische Union bedingt. Ebenso zutreffend und für eine Rechtsgemeinschaft geradezu selbstverständlich ist es daher in der Konsequenz, dass das Gemeinschaftsrecht der verbindlichen Beachtung durch und in den Mitgliedstaaten bedarf. Naturgemäß werden damit auch die politischen Handlungs- und Gestaltungsfreiräume der mitgliedstaatlichen Politik begrenzt. Je nach Gegenstand und Regelungsdichte der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben kann der in den Mitgliedstaaten empfundene Souveränitätsverlust durchaus beachtlich erscheinen. Die Diskussion um das allgemeine Gleichstellungsgesetz und den europäischen Haftbefehl haben diese Zusammenhänge in das Bewusstsein breiter Kreise gerückt, die Fachleuten indes seit geraumer Zeit bewusst sind und überdies als allgemein akzeptiert galten.

b)

Doch bleibt die von der Themenstellung gezeichnete Perspektive in wesentlicher Hinsicht unvollständig und sogar missverständlich, indem sie einen Gegensatz zwischen der deutschen Politik und dem europäischen Recht so deutlich betont. Missverständlich ist zunächst die Gegenüberstellung von nationaler Politik und europäischem Recht.

Denn so richtig es ist, dass das Gemeinschaftsrecht die politischen Handlungs- und Gestaltungsfeiräume der mitgliedstaatlichen Politik beschränkt, so notwendig ist der Hinweis darauf, dass der europäischen Rechtsetzung ihrerseits ein politischer Prozess vorangeht, indem eben die politischen Gestaltungsoptionen ausgeübt werden, die auf der Ebene der Mitgliedstaaten so schmerzlich vermisst werden.

Der Gegensatz besteht also nicht zwischen Politik und Recht, sondern zwischen der Wahrnehmung politischer Gestaltungsentscheidungen auf europäischer oder auf mitgliedstaatlicher Ebene.

Damit komme ich zur zweiten, grundsätzlicheren Ergänzung der Perspektive Ihrer Themenstellung. Denn das Wesen der europäischen Integration besteht nicht in der Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen an eine "fremde Macht" und es ist keineswegs so, dass die Mitgliedstaaten auf die Ausübung der Union und Gemeinschaft zugewiesenen Zuständigkeiten keinerlei Einfluss hätten. Es gehört zu den auf nationaler Ebene – so möchte man meinen – absichtsvoll gepflegten Missverständnissen, jede Verantwortung für die in Brüssel getroffenen Entscheidungen von sich zu weisen.

Daher geschieht es auch nicht selten, dass gestaltungspolitisch besonders schwierige, für die Bürger ebenso nachteilige wie unvermeidliche Entscheidungen auf die Gemeinschaftsebene verlagert werden, um sich damit von politischer Verantwortung frei zu zeichnen.

c)

Das Wesen der europäischen Integration besteht vielmehr darin, die den Gemeinschaften übertragenen Zuständigkeiten gemeinsam durch die europäischen Institutionen und nach den vertragsrechtlich vorgesehenen Verfahren auszuüben. Entscheidend ist aber die grundlegende Erkenntnis, dass die Gemeinschaftsverträge ebenso wie die mitgliedstaatlichen Verfassungen nur einen allgemeinen und ausfüllungsbedürftigen Rahmen darstellen, der den Institutionen einen weiten Raum für gestaltungspoli-

tische Entscheidungen belässt. Trotz des Initiativmonopols der Europäischen Kommission und den Mitentscheidungsbefugnissen des Europäischen Parlamentes sind es vor allem die im Rat vertretenen Mitgliedstaaten, die diese Gestaltungsoptionen auch und gerade unter politischen Vorzeichen wahrzunehmen haben.

In welchem Maße ein Mitgliedstaat diese politische Verantwortung wahrnimmt oder Gestaltungsoptionen aus integrationspolitisch kluger Rücksichtnahme oder aus bloßer Machtvergessenheit ungenutzt lässt, ist ebenso wie die beherzte Wahrnehmung der vertragsrechtlich eingeräumten Gestaltungsmöglichkeiten eine genuin politische Frage, die viel staatsmännisches Geschick und diplomatische Klugheit erfordert.

Rechtlich ist lediglich darauf hinzuweisen, dass das europäische Gemeinschaftsrecht keine feststehende, vorgegebene Größe ist, die gleichsam auf göttlicher Gnade oder kaiserlichem Befehl beruht, sondern ausschließlich vom politischen Willen der beteiligten Institutionen und vor allem auch der mitgliedstaatlichen Regierungen abhängt. Richtig ist allerdings, dass nicht nur in der deutschen Öffentlichkeit die Frage, warum etwa ein Sekundärrechtsakt in bestimmter Art und Weise zustande gekommen und wer für ihn verantwortlich ist, kaum gestellt wird. Ungeachtet dessen besteht die Aufgabe des Gerichtshofes oft genug darin, die Mitgliedstaaten an die Verbindlichkeit ihres in Brüssel gegebenen Wortes zu erinnern und sie dafür verantwortlich zu machen.

2.

Dennoch weist die Gemeinschaftsrechtsetzung fraglos Problemstellungen und Herausforderungen eigener Art auf, die namentlich der Umsetzung durch die Mitgliedstaaten besondere Schwierigkeiten bereiten.

a)

Die vielfältigen checks and balances, die namentlich im Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EG ausgeprägt worden sind, bedingen fraglos, dass sich die gemeinschaftliche Rechtsetzung in besonderem

Maße kompromisshaft gestaltet und oftmals nur auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner erfolgt, der nicht selten durch dilatorische Formelkompromisse gebildet wird. Zwar sorgen das Initiativmonopol der Kommission und ihre daraus resultierende, starke Stellung im weiteren Rechtsetzungsverfahren im Allgemeinen dafür, dass die Rechtsetzungsvorschläge eine in sich stimmige Konzeption enthalten und dem Idealbild der Rechtsetzung „aus einem Guss“ durchaus nahe kommen können. Oft genug wird die Ausgangskonzeption der Kommission in den Beratungen von Rat und Parlament jedoch bis zur Unkenntlichkeit verändert oder durch die Modifikation von Einzelpunkten so weitgehend zerpflückt, dass die endgültigen Regelungen eigentlich nur noch in formaler Hinsicht auf den ursprünglichen Kommissionsvorschlag zurückgeführt werden können. Denkt man zudem an die auf Grund integrationspolitischer Zurückhaltung wohl etablierten Regelungsformen der Mindest- und vor allem der optionalen Harmonisierung, wird die Größenordnung des Problems erst in vollem Umfang erkennbar.

b)

Daher hat sich die europäische Kommission und insbesondere der deutsche Kommissar Verheugen, maßgeblich unterstützt von der deutschen Präsidentschaft dem Thema "Better Regulation", also einer besseren Rechtsetzung verschrieben. Die Kommission fordert namentlich den Ausbau der Folgenabschätzung für vorgeschlagene Regelungen, die auch eine Quantifizierung der Verwaltungskosten umfassen soll. Zudem sollen schwebende Rechtsetzungsvorschläge intensiver als bisher geprüft und gegebenenfalls auch zurückgezogen werden. Schließlich arbeitet die Kommission an einer Vereinfachung des bestehenden *Acquis communautaire*. Zusätzlich zu diesen Maßnahmen ist ein formales Testat des juristischen Dienstes der Europäischen Kommission für die handwerkliche Qualität ihrer Rechtsetzungsinitiativen vorgeschlagen und sogar die Einrichtung eines unabhängigen Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes angeregt worden, der die Eindeutigkeit der gewählten Begrifflichkeiten und die systematische Stimmigkeit des abgeleiteten Gemein-

schaftsrechts unabhängig vom politischen Prozess prüft. Gerade meine jüngst gewonnenen richterlichen Erfahrungen bestätigen diese Notwendigkeit nachdrücklich. Denn für den Richter ist das Gemeinschaftsrecht der alleinige Maßstab seiner Entscheidungen. Daher wird ihm oftmals schmerzlich bewusst, wie kompromisshaft und vieldeutig die getroffenen Regelungen geraten sind. Zu oft drängt sich der Verdacht auf, dass es sich um dilatorische Formelkompromisse handelt, die in der Sache nichts anderes als eine Ermächtigung an den Gemeinschaftsrichter darstellen, den auf politischer Ebene nicht zu lösenden Interessengegensatz "irgendwie" zu entscheiden. Daher trägt der Gemeinschaftsgesetzgeber und namentlich die an der Gemeinschaftsrechtsetzung maßgeblich beteiligten Regierungen der Mitgliedstaaten die maßgebliche Verantwortung für die Schaffung klarer rechtlicher Vorgaben, die ebenso einsichtig für die Auslegung und Anwendung durch den Gemeinschaftsrichter wie für die Umsetzung durch die Mitgliedstaaten sind.

c)

Ein weiterer Aspekt zur Verbesserung der europäischen Rechtsetzung besteht fraglos in einer Rückführung der Regelungsdichte gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben, wie sie vor allem im Richtlinienrecht enthalten sind. Dass sich die Richtlinien entgegen ihrer primärrechtlichen Funktionsbeschreibung seit geraumer Zeit nicht mehr darauf beschränken, als bloßes Instrument zur gemeinschaftlichen Festlegung verbindlicher Zielvorgaben zu fungieren, das den Mitgliedstaaten die Wahl der zu ihrer Erreichung dienlichen Form und der Mittel belässt, ist schon ein gemeinschaftsrechtlicher Allgemeinplatz. Richtlinien haben sich weitgehend zu vollständigen Normsetzungsprogrammen für den geregelten Sachbereich entwickelt, die alle wesentlichen Aspekte einer innerstaatlichen Regelung behandeln. In dieser Zunahme der normativen Regelungsdichte von Richtlinien liegt die eigentliche Erklärung dafür, warum die Rechtsinstitute der unmittelbaren Wirkung von Richtlinien und der richtlinienkonformen Auslegung des innerstaatlichen Rechts sich zu Phänomenen mit einer solchen Breitenwir-

kung entwickelt haben. Durch das Zusammenwirken dieser Faktoren können die Richtlinien in Ermangelung einer ordnungsgemäßen Umsetzung auch innerstaatlich Wirkungen entfalten, die sich als effektives Gegengewicht zu den vielfältigen Defiziten der mitgliedstaatlichen Richtlinienumsetzung erweisen.

Angesichts der beständigen Säumnis der Mitgliedstaaten bei der Umsetzung von Richtlinien, für die sie zu selten nachvollziehbare Gründe anführen können, wird man der hohen Regelungsdichte der Gemeinschaftsrichtlinien aus europäischer Perspektive daher oft genug sogar viel Verständnis entgegen bringen müssen.

d)

Trotz der verständlichen Gründe, die zu der hohen Regelungsdichte von Gemeinschaftsrichtlinien geführt haben, bleibt festzuhalten, dass auf diese Weise die mitgliedstaatliche Aufgabe der systemkonformen und möglichst nahtlosen Einpassung der gemeinschaftlichen Angleichungsanordnung in die Struktur und Systematik des innerstaatlichen Rechts mit einer Vielzahl von Vorgaben befrachtet wird, die der mitgliedstaatlichen Angleichungsaufgabe erhebliche Schwierigkeiten bereitet. Die subsidiaritätsrechtliche Forderung nach Öffnungs-, Kompensations- und Äquivalenzklauseln, die bereits im Subsidiaritätsprotokoll des Amsterdamer Vertrages erhoben wurde, ist bisher allerdings ohne praktische Konsequenzen geblieben. Die durch die beständige Säumnis der umsetzungsverpflichteten Mitgliedstaaten ausgelöste Regelungsdichte der Gemeinschaftsrichtlinien führt also zu erheblichen Umsetzungsschwierigkeiten, namentlich im Hinblick auf ihre systemkonforme Einpassung in das mitgliedstaatliche Recht, wodurch es wiederum zu qualitativen Umsetzungsdefiziten und Friktionen mit dem innerstaatlichen Recht kommt, die der praktischen Wirksamkeit des Gemeinschaftsrechts oftmals mehr als nur abträglich sind.

Diese Entwicklung beschreibt einen Teufelskreis, der nur durchbrochen werden kann, wenn die Mitgliedstaaten ihre strukturellen

Schwierigkeiten mit der Erfüllung ihrer Umsetzungsverpflichtung entschlossen angehen und die Gemeinschaft das Vertrauen in die Erfüllung der Umsetzungsverpflichtung durch die Einräumung entsprechender Freiräume zu honorieren bereit ist. Jedenfalls ist die Zeit gekommen, von überzogenen Einheitlichkeitsvorstellungen Abschied zu nehmen und Rechtsangleichungen nicht als Selbstzweck zu begreifen, die der Schaffung von Einheitsrecht dienen soll, sondern sich auf ihre vertragliche Aufgabenstellung zu besinnen, tatsächliche Hindernisse für die Verwirklichung der Grundfreiheiten und spürbare Wettbewerbsverfälschungen zu beseitigen. Auch bei so viel Selbstbeschränkung würde der gemeinschaftlichen Rechtsangleichung in den nächsten 50 Jahren die Arbeit nicht ausgehen. Meine Empfehlung lautet also: Konzentration auf das Wesentliche.

3.

Wenden wir uns nun einer Verbesserung der Möglichkeiten zu, auf die politische Gestaltung des Gemeinschaftsrechts und die Verbesserung seiner rechtlichen Qualität Einfluss zu nehmen.

a)

In Deutschland kreist die Diskussion um die Mitwirkung an der gemeinschaftlichen Rechtsetzung im Rat naturgemäß um die Komplexität der Beteiligung von Bundestag und Bundesrat nach Art. 23 Abs. 3 bis 7 GG und den dazu ergangenen Ausführungsgesetzen.

Es liegt auf der Hand, dass eine so weitgehende Beteiligung des Bundestages und vor allem auch des Bundesrates zu Lasten der Effizienz der deutschen Mitwirkung an der Gemeinschaftsrechtsetzung gehen kann. Im Ausgangspunkt ist indes zu bedenken, wie wesentlich die nach Art. 23 GG stattfindende Beteiligung der gesetzgebenden Körperschaften für die notwendige demokratische Legitimation der Gemeinschaftsrechtsetzung über die deutsche Mitwirkung im Rat gerade aus verfassungsrechtlicher Perspektive ist. Dennoch ist es im Rahmen der gemeinschaftlichen Rechtsetzung praktisch von Be-

deutung, gegenüber der Kommission bereits vor Verabschiedung eines Rechtsetzungsvorschlages Position beziehen zu können und namentlich in den Arbeitsgruppen des Rates frühzeitig eine innerstaatlich abgestimmte Position zu vertreten, die auch Alternativvorschläge und regelungstechnische Einzelfragen erfasst.

Für die Mehrheits- und Kompromissbildung mit den Vertretern der anderen Mitgliedstaaten im Rat und für ein koordiniertes Auftreten gegenüber Kommission und Parlament ist es fraglos von elementarer Bedeutung, die innerstaatliche Meinungsbildung möglichst frühzeitig abgeschlossen zu haben. Dennoch ist der oftmals vermittelte Eindruck unzutreffend, die beachtliche Mitwirkung des Bundesrates bilde das alleinige oder vordringliche Hindernis für eine effiziente Mitwirkung der Vertreter Deutschlands im Rat. Vielmehr sind auch die Beispiele einer koalitionspolitischen Neutralisierung der deutschen Mitwirkung im Rat zu beklagen, die in jüngerer Zeit namentlich im Energie- und Umweltbereich aufgetreten sind. Das Streben nach wirkungsvoller Mitwirkung an der Gemeinschaftsrechtsetzung stellt daher auch die Koalitionsdisziplin vor besondere Anforderungen. Insgesamt scheint mir weniger eine Flurbereinigung der Mitwirkung von Bundestag und Bundesrat angezeigt als vielmehr eine Straffung der vorgesehenen Beteiligungsfristen und die Intensivierung der Koordinierung zwischen Bund und Ländern, aber auch zwischen den verschiedenen Ressorts.

b)

Ein weiterer, für die Qualität der Gemeinschaftsrechtsetzung maßgeblicher Punkt betrifft die Bereitschaft der im Rat vertretenen Mitgliedstaaten, aktiv auf die Gemeinschaftsrechtsetzung einzuwirken, um den Erlass von gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften zu erreichen, die gegenüber den entsprechenden Vorschriften des nationalen Rechts kompatibel ausgestaltet sind. Angesichts von schon bald annähernd 30 Mitgliedstaaten kann es naturgemäß nicht darum gehen, das Regelungsmodell eines bestimmten Mitgliedstaates „in Reinkultur“ durchzusetzen. Der Respekt vor den ver-

schiedenen rechtsstaatlichen Traditionen in Europa und ihren mitgliedstaatlichen Ausprägungen bedingt eine entsprechende Zurückhaltung für einzelne Mitgliedstaaten ebenso wie für die Kommission. Die gemeinschaftsrechtliche Übernahme eines bestimmten mitgliedstaatlichen Modells kann nämlich für alle anderen einen erheblichen regelungstechnischen Umstellungsaufwand bedeuten, der die Qualität der Umsetzungsgesetzgebung wesentlich beeinträchtigen und im Zweifel sogar die praktische Wirksamkeit dieses Umsetzungsrechts in Mitleidenschaft ziehen wird.

Es kann also nicht darum gehen, die Vorzüge der eigenen Rechtsstrukturen in Europa durchzusetzen. Vielmehr muss die Abfassung der Vorschriften des Gemeinschaftsrechts in einer Weise gewährleistet werden, die ihrer Inkorporation in das mitgliedstaatliche Recht jedenfalls keine zusätzlichen Hindernisse bereitet. Es liegt auf der Hand, dass die Mitgliedstaaten in dieser Hinsicht weitgehend selbst ihres Glückes Schmied sind und man von ihnen erwarten muss, dass sie etwaige Schwierigkeiten artikulieren und entsprechende Vorschläge vorlegen, um diesen zu begegnen.

4.

Wenden wir uns nun der innerstaatlichen Umsetzung von Gemeinschaftsrecht zu. Die innerstaatliche Umsetzung des gemeinschaftlichen Richtlinienrechts bildet seit geraumer Zeit ein reichlich trübes Kapitel der europäischen Integration. Die verspätete oder ungenügende Umsetzung erscheint in manchen Mitgliedstaaten mehr als Regel denn als Ausnahme. Auch für Deutschland ist die Erfüllung seiner Umsetzungsverpflichtungen keineswegs ein Ruhmesblatt. Neben den bekannten Fällen offener Obstruktion und schlichter Nachlässigkeit der Mitgliedstaaten haben sich in der Zwischenzeit vielfach auch objektive Umsetzungsschwierigkeiten herauskristallisiert, die gemeinschaftsrechtlich unentschuldig bleiben, aber gleichwohl sachlich bedingt sind. Benachteiligt sind fraglos Mitgliedstaaten, die eine komplexe innerstaatliche Zuständigkeitsordnung aufweisen. Gleiches gilt für mitgliedstaatliche Verfassungsordnungen,

in denen die Exekutive über keine autonome Verordnungsgewalt verfügt. Die Umsetzung hängt in diesen Mitgliedstaaten besonders stark von der parlamentarischen Rechtsetzung ab. In kleineren Mitgliedstaaten ist schließlich schon die Umsetzung des ambitionierten Binnenmarktprogramms auf objektive Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit gestoßen. Als zukünftig wichtigster Grund für Defizite und Verzögerungen von Umsetzungsmaßnahmen ist indes die besondere Komplexität der innerstaatlichen Regelungen in den betroffenen Rechtsbereichen zu nennen.

a)

Vor dem Hintergrund der besonderen Komplexität vieler Rechtsbereiche ist das sog. „Aufsatteln“ der deutschen Gesetzgebungspraxis auf die durch das Richtlinienrecht der Gemeinschaft ausgelöste Umsetzungsverpflichtung zu einem wirklichen Problemfall der Rechtsetzung im europäischen Mehrebenenensystem geworden. Diese Neigung des deutschen Bundesgesetzgebers ist dennoch weit verbreitet. So ist das Antidiskriminierungsgesetz bereits zum Politikum geworden. Auch die Novellierung des Energiewirtschaftsrechts geht in wesentlicher Hinsicht über die Anforderungen des ihm zugrunde liegenden Richtlinienpaketes der Gemeinschaft hinaus. Besonders illustrativ ist in dieser Hinsicht die Kontroverse um das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz.

Aus gemeinschaftsrechtlicher Perspektive ist insoweit daran zu erinnern, dass die Rechtsangleichung regelmäßig in Formen der optionalen, der fakultativen oder der Mindestharmonisierung stattfindet, die einer weitergehenden Regelung von Seiten der Mitgliedstaaten prinzipiell nicht entgegen steht. Dennoch ist zu bedenken, dass vor allem ein unter den Mitgliedstaaten nicht koordiniertes „Aufsatteln“ einzelner Länder nach eigenständigen rechtspolitischen Präferenzen zugleich eine Entfernung von dem konzeptionellen Leitmotiv der Beseitigung wirtschafts- und wettbewerbsrelevanter Rechtsunterschiede durch die Schaffung von einheitlichen rechtlichen Rahmenbedingungen bedeutet. Ein unkoordiniertes „Aufsatteln“ einzelner Mitgliedstaaten kann sogar neue

Wettbewerbsverfälschungen bewirken und auf diese Weise die integrative Wirkung einer Rechtsangleichungsmaßnahme beeinträchtigen oder unter Umständen in Frage stellen. Hinzu kommen weitere Schwierigkeiten, die mit einer Verzögerung der Umsetzung, einer erheblichen Steigerung der Regelungsdichte und der normativen Komplexität einhergehen. Die Anreicherung der Umsetzungsrechtsakte durch originär innerstaatliche Regelungsanliegen kann sogar zu einer weitreichenden Wesensveränderung führen, die in extremis den Grund für das Verdikt der Gemeinschaftsrechtswidrigkeit einer Umsetzungsmaßnahme bilden kann. Diesen Befund diskutieren wir zurzeit für das neue TKG aus dem Jahre 2004.

b)

Ungleich problematischer sind aber die Fälle, in denen die Regierung einen Gesetzesentwurf unter dem Vorwand in das Gesetzgebungsverfahren einbringt, von Gemeinschaftsrechts wegen zu genau dieser Umsetzungsmaßnahme verpflichtet zu sein.

Diese Erklärung bedeutet, dass Bundestag und Bundesrat insoweit über keinerlei inhaltlichen Umsetzungs- und Gestaltungsspielraum verfügen. Die mündliche Verhandlung des BVerfG zum sog. europäischen Haftbefehl hat in das öffentliche Bewusstsein gebracht, dass diese Praxis der Vortäuschung einer gemeinschaftsrechtlichen Bindung offenbar nicht außergewöhnlich ist. Das mittlerweile korrigierte Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz bildet einen weiteren, wengleich unspektakulären Fall für den Versuch einer derartigen Instrumentalisierung der gesetzgebenden Körperschaften.

Vielleicht kann diese Praxis erklären, warum die Neigung zum mitgliedstaatlichen „Aufsatteln“ so groß ist. Denn diese wahrhaft machiavellistisch anmutende Vorgehensweise mag aus politischer Sicht verständlich sein, um eigenen rechtspolitischen Vorstellungen die parlamentarische Mehrheit und vor allem freies Geleit durch den Bundesrat zu sichern. Eine solche Vorgehensweise bleibt aus gemeinschafts- wie aus verfassungsrechtlicher Sicht aber gegenüber den europäischen Institutionen ebenso wie ge-

genüber den gesetzgebenden Körperschaften schlicht inakzeptabel:

Der Gemeinschaft wird damit die Verantwortung für eine von ihr in diesem Umfang nicht veranlasste Regelung zugeschoben, ja sie wird möglicherweise sogar zum Sündenbock für ein unpopuläres Rechtsetzungsvorhaben gemacht. Und in verfassungsrechtlich ebenso zweifelhafter Weise werden Bundestag und Bundesrat unter dem Vorwand gemeinschaftsrechtlicher Bindung fremdbestimmt, um den Erlass eines Gesetzes zu erreichen, für das eine politische Mehrheit unter Wahrung der in einer rechtsstaatlichen Demokratie selbstverständlichen Transparenzanforderungen nicht erreichbar wäre. Dass eine solche Vorgehensweise nicht hinnehmbar ist, bedarf eigentlich keiner weiteren Ausführung. Die Gesetzgebungskultur bei der Umsetzung von Gemeinschaftsrecht bedarf offenbar dringend einer Reform an Haupt und Gliedern, welche die Bundesregierung jüngst wohl begonnen hat.

III.

Die Überlegungen haben gezeigt, dass es zweifelsohne Wege zu besserer Gesetzgebung in Europa gibt, die man beherzt beschreiten kann, ohne sich im Zwist gegenseitiger Schuldzuweisungen zu verlieren oder Maßnahmen zu betreiben, die mit dem institutionellen Gefüge von Gemeinschaft und Union a priori unvereinbar sind. Bei aller Notwendigkeit von Veränderungen im Bereich der Gemeinschaftsrechtsetzung selbst ist besonders zu betonen, dass namentlich die Mitwirkung der Mitgliedstaaten an der Gemeinschaftsrechtsetzung ebenso wie ihre Verantwortung für die Umsetzungsgesetzgebung erheblich besser wahrgenommen werden müssen. Diese Einsicht bedingt vor allem, dass sich die in der Gesetzgebung Tätigen auf ihre Verantwortung für eine verbesserte Überzeugungskraft der Rechtsordnung besinnen. Denn ohne echte Verbesserungen in der Rechtsetzungsqualität kann die Befolgungsbereitschaft durch die Bürger nicht gewährleistet werden. Dieses rechtsstaatliche Grundanliegen der Suche nach einer den Bürger überzeugenden Gesetzgebung in Europa ist fraglos ohne

Alternative. Daher müssen wir uns auf den Weg machen, beharrlich und ohne Verdruss, auch wenn es ein langer und mitunter steiniger Weg werden wird.