

Bekenntnisse
reichen nicht aus

Europa als Rechtsgemeinschaft

Siegbert Alber

Es heißt oft abwertend, die europäische Einigung diene nur der Wirtschaft und der Großindustrie und vielleicht noch den Kriminellen, die inzwischen unkontrolliert die Grenzen überschreiten könnten. Wer so argumentiert, begreift nicht, worum es wirklich geht. Die Europäische Union ist eine Friedensgemeinschaft, und dies ist ihr größter Wert überhaupt. Wir leben nunmehr seit mehr als einem halben Jahrhundert in Frieden zusammen; es ist dies die längste Friedensperiode unserer Geschichte. Daneben leben wir in Freiheit und unter demokratischen Regeln. Und da, wo es mit demokratischen Regeln wie zum Beispiel derjenigen des „one man, one vote“ nicht so genau genommen wird, wie etwa bei der Sitzzahl im Europäischen Parlament oder der Stimmengewichtung im Ministerrat – hier sind die größeren Länder im Verhältnis zu ihrer Einwohnerzahl proportional benachteiligt –, steht ein anderer Wert im Vordergrund, nämlich der, dass kleinere Länder nicht übergangen oder überspielt werden können. So hat auch der Grundsatz der „nach oben abnehmenden Proportionalität“ seinen Sinn. Des Weiteren sind alle Sprachen gleichberechtigt, was erst zur vollen Entfaltung der kulturellen Vielfalt führt und was erst die Pluralität garantiert. All diese Errungenschaften und Vorteile auch auf Mittel- und Osteuropa auszudehnen ist letztlich der Sinn der Erweiterung, denn die Völker und Staaten dieses Teils Europas gehören zur europäischen Familie und damit zur Union, die erst nach der Erweiterung eine

Größe haben wird, dass sie ihre eigene Politik machen kann – ohne sich allerdings nach außen abzuschotten –, und die vor allem erst dann den Frieden nicht nur erhalten, sondern gegebenenfalls auch erzwingen kann. So selbstverständlich, wie viele meinen, ist der Friede nämlich nicht.

Europa ist also in erster Linie eine Friedensgemeinschaft. Diese konkretisiert und manifestiert sich in der Europäischen Union in den drei Formen einer Wirtschaftsgemeinschaft, einer Rechtsgemeinschaft und einer Wertegemeinschaft.

Zahl und Funktionsweisen der verschiedenen europäischen Organisationen und Zusammenschlüsse sind etwas verwirrend. Im Grunde sind es drei Gruppierungen: der Europarat, die Westeuropäische Union und die Europäischen Gemeinschaften beziehungsweise die Europäische Union. Während die ersten beiden Organisationen mehr der Koordination und der Kooperation dienen, zeichnen sich die Europäischen Gemeinschaften durch ihre Integrations-Kriterien aus. Die Europäische Union beziehungsweise die Europäische Gemeinschaft ist es auch, die man normalerweise meint, wenn man heute in der politischen Diskussion von „Europa“ spricht.

Warum blieb es nicht beim Europarat, warum wurden noch die Europäischen Gemeinschaften gegründet? Nun, das Bekenntnis zu Grundrechten und zu Freiheiten allein reicht natürlich nicht aus, die zwischenstaatlichen Beziehun-

gen zu regeln. Die Entscheidungsfindung im Europarat ist außerdem zu schwerfällig und zu langwierig. Die mangelnde Direktwirkung und der lange und schwierige Prozess der Umsetzung waren mit ursächlich für die spätere Gründung der Europäischen Gemeinschaften, deren wichtigste Instrumente Rechtsakte sind, die in allen Mitgliedstaaten direkt und unmittelbar gelten und damit schnell und effizient wirken.

Die Rechtsgrundlagen

Rechtsgrundlagen sind zunächst drei getrennte Verträge aus den fünfziger Jahren, nämlich diejenigen zur Gründung

1. der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (auch Montanunion beziehungsweise EGKS genannt) vom 18. April 1951 (100 Artikel),

2. der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) vom 25. März 1957 (seit dem Vertrag von Maastricht „Europäische Gemeinschaft“ genannt) (inzwischen 314 Artikel) und

3. der Europäischen Atomgemeinschaft (auch EURATOM genannt), ebenfalls vom 25. März 1957 (225 Artikel).

Der Maastrichter Vertrag vom 7. Februar 1992, in Kraft getreten am 1. November 1993, hat diese bisherigen drei Verträge um einen Unionsvertrag (mit 53 Artikeln) erweitert.

Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft entwickelte sich positiv. Einen wichtigen Fortschritt brachte die Einheitliche Europäische Akte (EEA) von 1986, die die Schaffung des Binnenmarktes zu einem vorrangigen Ziel erklärte. Der Binnenmarkt zeichnet sich gemäß Artikel 3 Absatz 1c und Artikel 14 Absatz 2 EG-Vertrag durch die vier Grundfreiheiten beziehungsweise Freizügigkeiten aus. Es sind dies:

- der freie Warenverkehr (Artikel 23 ff. EG-Vertrag),
- die Freizügigkeit der Arbeitnehmer (Artikel 39 ff.),

- das Niederlassungsrecht (Artikel 43 ff.) und der freie Dienstleistungsverkehr (Artikel 49 ff.) sowie
- der freie Kapital- und Zahlungsverkehr (Artikel 56 ff.).

Oft werden in der allgemeinen Diskussion der Binnenmarkt und der Gemeinsame Markt gleichgesetzt. Dies ist jedoch unzutreffend, da der Gemeinsame Markt weiter geht und auch die Zollunion, die gemeinsame Handelspolitik und anderes umfasst.

Der Gerichtshof wacht streng über die Gewährleistung der genannten vier Grundfreiheiten. In zahlreichen Urteilen hat er hierzu Grundsätze entwickelt und deutlich gemacht, dass die Gemeinschaften nicht nur eine Wirtschaftsgemeinschaft, sondern darüber hinaus eine Rechtsgemeinschaft sind.

Andere Fortschritte bestanden – teilweise außerhalb der Union – in der Abschaffung der Grenzkontrollen durch das Schengener Abkommen vom 19. Juni 1990. Am 25. März 2001 sind auch die skandinavischen Länder (inklusive Norwegen und Island) dem Schengener Abkommen beigetreten. Für Großbritannien und Irland gelten noch Sonderregelungen. Europol wurde 1995 errichtet.

Auch die Tätigkeitsbereiche der Europäischen Gemeinschaften wurden nach und nach ausgeweitet. Die entsprechenden Vertragsergänzungen waren nötig, weil es zum Tätigwerden der Gemeinschaft der Ermächtigung durch die Mitgliedstaaten bedarf, die nach wie vor die Herren der Verträge sind. Die Europäische Gemeinschaft beruht also nicht auf dem Prinzip der Allzuständigkeit wie ein Staat, sondern wie andere internationale Organisationen auf dem Grundsatz der begrenzten Einzelermächtigung. Die Gemeinschaft hat also noch nicht die so genannte Kompetenz-Kompetenz, die sie in die Lage versetzen würde, von sich aus tätig zu werden. In Artikel fünf des EG-Vertrages heißt es deshalb: „Die Gemein-

schaft wird innerhalb der Grenzen der ihr in diesem Vertrag zugewiesenen Befugnisse und gesetzten Ziele tätig.“

Die wichtigsten Verbesserungen brachte der Maastrichter Vertrag. Er ist ein entscheidender Meilenstein in der Weiterentwicklung Europas. Aus zwei Gründen ist er sehr bedeutsam geworden. Einmal hat er die Unionsbürgerschaft eingeführt und die Wirtschaftsgemeinschaft durch die Währungsunion ergänzt, die ja jetzt im Januar 2002 durch die Ausgabe der Euro-Scheine und -Münzen vollendet wurde.

Noch bedeutsamer ist der Maastrichter Vertrag jedoch dadurch geworden, dass er einen Drei-Säulen-Vertrag geschaffen hat. Was bedeutet dies? Die bisherigen Gemeinschaften und ihre Rechtsordnung sind die erste Säule. Diese ist durch ihre Integrationswirkung und durch die Direktwirkung und Bindungswirkung ihrer Rechtsakte gekennzeichnet. Das Stichwort insoweit heißt also „Integration“. Die zweite Säule betrifft die so genannte Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, die mit der Bezeichnung GASP abgekürzt wird. Das Wort „gemeinsam“ bedeutet, dass es sich nicht um eine integrierte, also „vergemeinschaftete“, sondern eben nur um eine gemeinsame Politik handelt. Das Stichwort hierzu wäre die „Koordinierung“. Die dritte Säule betrifft die zwischenstaatliche beziehungsweise intergouvernementale Zusammenarbeit ursprünglich im Bereich des Rechts und der inneren Sicherheit, später durch den Amsterdamer Vertrag in die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen umgewandelt beziehungsweise auf diese reduziert. Eine Zusammenarbeit ist – wie man schon aus der Bezeichnung ableiten kann – noch schwächer als eine gemeinsame Politik. Als Stichwort hierfür könnte man die „Kooperation“ nennen.

Die drei „Säulen“ werden unter dem Dach der „Europäischen Union“ vereinigt,

die (im Gegensatz zu den Europäischen Gemeinschaften) selbst keine Rechtspersönlichkeit hat und daher kein Völkerrechtssubjekt ist. Alle drei Säulen zusammen stellen also die Europäische Union dar. Wenn man jedoch von den Europäischen Gemeinschaften spricht, meint man eigentlich nur die erste Säule. Nur diese (also die Gemeinschaft und nach herrschender Lehre noch nicht die Union) besitzt Rechtspersönlichkeit (Artikel 281 EG-Vertrag).

Glücklicherweise sind durch den Amsterdamer Vertrag von 1997 – in Kraft getreten am 1. Mai 1999 – bereits wesentliche Teile der dritten Säule (die Bereiche „Visa, Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr“) als Titel IV in die erste Säule (also in den EG-Vertrag) übertragen worden, womit sie zu einer integrierten Politik wurden. Der in der dritten Säule verbleibende Teil betrifft jetzt (seit Amsterdam) die „Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen“ (Titel VI des Unions-Vertrages).

Die Verträge werden als primäres Recht bezeichnet. Es sind dies, wie erwähnt, einmal die erstgenannten drei Gründungsverträge selbst, von denen die beiden 1957 in Rom unterzeichneten Verträge auch Römische Verträge genannt werden. Zum anderen sind es die später hinzugekommenen Änderungen und Ergänzungen.

Als sekundäres Recht dagegen, also als abgeleitetes Recht, werden die Akte der Organe der Gemeinschaften bezeichnet, die zur Erfüllung der ihnen in den Verträgen zugewiesenen Aufgaben erlassen werden. Das sekundäre Recht besteht vor allem aus Verordnungen und Richtlinien.

Der Handlungsrahmen

Die Gesetzgebung beziehungsweise Verwaltungstätigkeit der Gemeinschaft erfolgt in fünf verschiedenen Formen:

1. im Erlass von Verordnungen, die für alle Mitgliedstaaten voll inhaltlich verbindlich sind; einer Ratifizierung oder Umsetzung bedarf es daher nicht. Bislang sind rund 5500 Verordnungen erlassen worden.

2. im Erlass von Richtlinien (inzwischen bald 2000), die nur in der Zielsetzung verbindlich sind, die Auswahl der Maßnahmen, die nötig sind, dieses Ziel zu erreichen, jedoch den Mitgliedstaaten überlassen. Dazu bedarf es der Umsetzung dieser Richtlinien in nationales Recht durch entsprechende nationale normative Akte.

3. in Form von Entscheidungen, die Verwaltungsakte (in der Regel der EG-Kommission) sind, die konkrete Einzelfälle betreffen, zum Beispiel die Gewährung von Beihilfen oder die Versagung von Zuschüssen.

Die vierte und fünfte Form sind Stellungnahmen und Empfehlungen, die jeweils unverbindlich sind.

Der (formale) Rahmen der Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele und Tätigkeiten kann ein recht verschiedener sein. Europarechtlich am wirksamsten sind natürlich Harmonisierungen, also die vollständige Regelung einer Materie auf europäischer Ebene. Am schwächsten sind bloße Ergänzungen der nationalen Politiken. Dazwischen liegen (in aufsteigender Linie) die Förderung der Zusammenarbeit und die Koordinierung der Politiken sowie die Angleichung der (nationalen) Gesetzgebung im Hinblick auf eine Kohärenz. Die bevorzugte „Verhaltensweise“ (unterhalb der Harmonisierung) ist die Deregulierung. Das heißt, es gilt der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung. Auch bei gewissen Unterschieden werden die nationalen Regelungen als gleichwertig anerkannt und Harmonisierungen nur noch dann vorgenommen, wenn die Unterschiede so groß sind, dass sie zu Wettbewerbsverzerrungen oder Handelshemmnissen führen würden.

Verordnungen und Richtlinien werden von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften initiiert; das Europäische Parlament hat noch kein Initiativrecht, es kann jedoch die Kommission auffordern, Vorschläge vorzulegen (Artikel 192 Absatz 2). Die Verordnungen und Richtlinien werden nunmehr in der Regel vom Europäischen Parlament und vom Rat erlassen. Die Beteiligung des Europäischen Parlamentes an der Gesetzgebung und politischen Gestaltung erfolgt auf vier verschiedene Arten. In der für das Parlament schwächsten Form wird dieses nur angehört (zum Beispiel im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik oder in Teilen der Landwirtschaftspolitik); der Rat kann nach der Anhörung des Parlamentes eigentlich frei entscheiden. Im Verfahren der Zustimmung hat das Parlament bedingt das letzte Ja-Wort. Dieses Verfahren gilt für den Haushalt, für die Erweiterung der Gemeinschaft und für gewichtige Handelsverträge mit Drittstaaten. Im (seltener gewordenen und vor allem für die Regelungen zur Währungsunion geltenden) Verfahren der Zusammenarbeit (Artikel 252 EG-Vertrag), in dem der Kommission als Vermittlerin eine große Bedeutung zukommt, hat zwar der Rat das letzte Ja-Wort; hierzu braucht er aber, wenn er vom Kommissionsvorschlag abweichen will, einen einstimmigen Beschluss. Das immer bedeutender werdende Verfahren der Mitentscheidung – inzwischen bei 38 Rechtsgrundlagen anwendbar – entspricht der deutschen Gesetzgebungsverteilung zwischen Bundestag und Bundesrat. Allerdings kann der Rat (noch) nicht – wie in Deutschland der Bundesrat, wenn er nicht zustimmen muss – überstimmt werden. Wenn also der (europäische) Vermittlungsausschuss keinen gemeinsamen Entwurf billigt, gilt der vorgeschlagene Rechtsakt als nicht erlassen. Dadurch hat das Europäische Parlament zwar nicht das letzte Ja-, aber doch das

letzte Nein-Wort. Das Europäische Parlament fordert mit Nachdruck, dass dieses Verfahren der Mitentscheidung künftig vermehrt angewandt werden kann.

Langfristig sollte es zu einem echten Zwei-Kammer-System kommen, bei dem das Europäische Parlament die Kammer der Völker und der Rat die Kammer der Staaten wäre.

Europäischer Gerichtshof

Für die Rechtsprechung ist der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften (EuGH) zuständig. Seine Aufgabe wird in Artikel 220 EG-Vertrag lapidar wie folgt beschrieben: „Der Gerichtshof sichert die Wahrung des Rechts bei der Auslegung und Anwendung dieses Vertrags.“

Zur Bewältigung der für die Einheitlichkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung so wichtigen Aufgabe besteht der Gerichtshof aus fünfzehn Richtern, also einem aus jedem Mitgliedstaat. Der Hof wird gleichzeitig von acht Generalanwälten unterstützt.

Die Hauptfunktion des Generalanwaltes liegt darin, zu den dem Gerichtshof unterbreiteten Rechtssachen begründete Schlussanträge zu stellen. Diese sind Rechtsgutachten, die mit einem Entscheidungsvorschlag abschließen. Nebenbei sei bemerkt, dass es sich bei den Generalanwälten (das Rechtsinstitut entstammt dem französischen Recht) nicht etwa um am EuGH plädierende Anwälte handelt, wie mitunter aufgrund des Namens angenommen wird. Generalanwälte sind ebenfalls Mitglieder des Gerichtshofes.

Jährlich wird der Gerichtshof mit etwa fünfhundert Rechtsfällen befasst. Die durchschnittliche Verfahrensdauer liegt bei 22 Monaten.

Dem Gerichtshof ist das Gericht erster Instanz beigeordnet, das ebenfalls aus fünfzehn Richtern (ohne Generalanwälte) besteht. Dieses Gericht, das jährlich mit etwa vierhundert Rechtssachen befasst wird, ist als Erstgericht zuständig für Kla-

gen von natürlichen und juristischen Personen (rund sechzig Prozent der Fälle), also nicht für Klagen von Mitgliedstaaten oder Organen der Gemeinschaft und nicht für Vorabentscheidungsverfahren, für die ausschließlich der Gerichtshof zuständig ist. In den Zuständigkeitsbereich des Gerichts erster Instanz fallen auch Klagen aus dem Gebiet des Sorten- und Markenrechts (etwa zehn Prozent der Fälle) sowie Klagen von Bediensteten der Gemeinschaft gegen ihren Arbeitgeber, so genannte Beamtenklagen (rund dreißig Prozent der Rechtssachen).

Der Gerichtshof tagt entweder in Vollsitzungen mit allen fünfzehn Richtern, auch (großes) Plenum genannt, oder in Kammersitzungen. Beim Gerichtshof sind vier Dreier-Kammern und zwei Fünfer-Kammern eingerichtet. Außerdem besteht die verfahrensrechtliche Möglichkeit, mit elf Richtern eine Vollsitzung abzuhalten (so genanntes kleines Plenum). Rechtsfälle werden dem Plenum zugewiesen, wenn sie von besonderer juristischer oder politischer Bedeutung sind beziehungsweise wenn Mitgliedstaaten dies wünschen.

Das Europäische Gericht erster Instanz tagt in der Regel in Dreier-Kammern und so gut wie nie als Plenum. Dieses Gericht kann auch Entscheidungen durch einen Einzelrichter erlassen.

Der EuGH ist nicht nur ein Fachgericht für einen einzigen Rechtsbereich (wie es zum Beispiel die nationalen Obergerichte sind), sondern er ist gleichzeitig Verfassungsgericht, Verwaltungsgericht, Arbeitsgericht, Sozialgericht, Finanzgericht und so weiter.

Im Folgenden seien nun die wichtigsten Verfahren dargestellt.

Vertragsverletzung

Das Vertragsverletzungsverfahren (etwa 25 Prozent der Rechtsfälle) wird im Regelfall von der Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen einen Mit-

gliedstaat wegen eines Verstoßes gegen das Gemeinschaftsrecht betrieben. Von der Möglichkeit der Erhebung einer Vertragsverletzungsklage durch einen Mitgliedstaat gegen einen anderen wird selten Gebrauch gemacht.

Inhaltlich kann eine Vertragsverletzung die unterlassene oder fehlerhafte Umsetzung einer Gemeinschaftsnorm (vornehmlich einer Richtlinie) in mitgliedstaatliches Recht sein. Es kann sich aber auch um eine nationale Gesetzeslage oder Verwaltungspraxis handeln, die gemeinschaftsrechtswidrig erlassen oder beibehalten wurde. Ein Verstoß gegen eine Vertragsbestimmung kann sogar darin bestehen, dass nicht alle Maßnahmen ergriffen werden, die zur Verwirklichung des EG-Rechts erforderlich sind. So hatte zum Beispiel Frankreich dadurch eine Vertragsverletzung begangen, dass es zu wenig gegen protestierende Landwirte unternahm, die mit ihren Blockaden den Transport spanischer Lebensmittel behinderten.

Beugt sich ein Mitgliedstaat einem Urteil nicht, so konnte früher die Kommission eigentlich nur ein erneutes Vertragsverletzungsverfahren einleiten; Sanktionen waren zunächst nicht vorgesehen. Seit dem Maastrichter Vertrag gibt es aber die Möglichkeit, mit dieser zweiten Vertragsverletzungsklage wegen Nichtbefolgung eines Urteils gleichzeitig die Verhängung eines Zwangsgeldes zu beantragen.

Die Nichtigkeitsklage

Die Nichtigkeitsklage (etwa zehn Prozent der Rechtsfälle) ist ein Direktklageverfahren, das die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Handlungen der Organe der Gemeinschaft zum Gegenstand hat. Sie zielt auf die Nichtigkeitsklärung der (nicht rechtmäßigen) Handlungen der Organe ab. Eine solche Handlung kann auch die Gesetzgebung selbst sein. Gerade Mitgliedstaaten, die bei der Gesetzgebung überstimmt

worden sind, klagen gerne gegen eine Bestimmung. Die Handlung kann aber ebenso in einer Einzelentscheidung liegen, zum Beispiel in der Verhängung von Bußgeldern (vor allem bei Wettbewerbsverstößen) oder in der Verweigerung von Zuschüssen oder der Rückforderung von Beihilfen.

Klageberechtigt sind einmal die Mitgliedstaaten und die Organe der Gemeinschaft. Aber auch natürliche oder juristische Personen können eine Nichtigkeitsklage erheben; sie sind jedoch nur dann klageberechtigt, wenn sie unmittelbar und individuell betroffen sind. Für Klagen natürlicher und juristischer Personen ist, wie erwähnt, zunächst das Gericht erster Instanz zuständig.

Gegen Urteile des Gerichts erster Instanz kann beim Gerichtshof ein Rechtsmittel eingelegt werden, das jedoch auf Rechtsfragen beschränkt ist. Die Rechtsmittelverfahren machen etwa zehn bis fünfzehn Prozent der Fälle des Gerichtshofes aus.

Vorabentscheidungsverfahren

Mindestens von der Anzahl der Fälle her (inzwischen über fünfzig Prozent) ist das Vorabentscheidungsverfahren das bedeutendste Verfahren geworden. Gemäß Artikel 234 EG-Vertrag (allgemein) sowie Artikel 35 EU-Vertrag (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) und Artikel 68 EG-Vertrag (Asyl und anderes) entscheidet der Gerichtshof im Wege der Vorabentscheidung über die Auslegung des EG-Vertrages sowie über die Gültigkeit und die Auslegung der Handlungen der Organe der Gemeinschaft (Parlament, Rat, Kommission, Rechnungshof) und der Europäischen Zentralbank. Tritt eine derartige Auslegungsfrage in einem innerstaatlichen Gerichtsverfahren auf und hält das befassende Gericht eine Entscheidung darüber zum Erlass seines Urteils für erforderlich, so kann es diese Frage dem Gerichtshof zur

Entscheidung vorlegen; ist gegen die Entscheidung eines Gerichts ein Rechtsmittel nicht mehr möglich, so ist dieses Gericht gemäß Artikel 234 EG-Vertrag zur Anrufung des Gerichtshofes sogar verpflichtet. Im Hinblick auf das europäische Recht hat der EuGH also die Letztauslegungskompetenz und das Allein-Verwerfungsmonopol. Damit soll nicht nur die Einheitlichkeit der Rechtsprechung im Bereich des Europarechts garantiert, sondern auch der Vorrang dieses Rechts gesichert werden. Das europäische Recht genießt allerdings keinen Geltungsvorrang, der bedeuten würde, dass jedes ihm entgegenstehende nationale Recht ungültig würde, sondern es hat lediglich Anwendungsvorrang, das heißt, im Kollisionsfalle mit mitgliedstaatlichem Recht müssen nationale Gerichte und Behörden Gemeinschaftsrecht anwenden und nationales Recht unangewendet lassen.

Was die Bindungswirkung der Vorabentscheidungsurteile anbelangt, so gilt diese (als Bindungswirkung *inter partes*) formal eigentlich nur für das vorlegende Gericht sowie für alle mit dem Ausgangsverfahren befassten Gerichte einschließlich weiterer Instanzen. Eine Bindungswirkung *erga omnes* gilt nur, wenn eine Bestimmung beziehungsweise eine Gemeinschaftshandlung für ungültig erklärt wurde, also nicht für die bloße Auslegung des Gemeinschaftsrechts. Allerdings tritt insoweit (wegen der Letztauslegungskompetenz des EuGH, gemäß der eine Frage beantwortet wird), wenn auch nicht rechtlich, so doch faktisch eine Bindungswirkung ein, da erneut vorlegende Gerichte damit rechnen müssen, dass ihre Frage unter Verweis auf die früher schon gegebene Antwort nur kurz durch Beschluss und nicht durch Urteil beantwortet wird.

Die Rechtsprechung

Die übrigen Verfahrensarten wie zum Beispiel Untätigkeitsklagen oder Klagen

aus Schiedsverträgen oder Schiedsklauseln oder die Erstellung von Gutachten und so weiter können, weil zahlenmäßig unbedeutend, übergangen werden. Die wesentliche Aufgabe des Gerichtshofes im Rahmen der Rechtsprechung besteht natürlich wie bei allen Gerichten im Entscheiden von Fällen. Darüber hinaus leistet der EuGH aber auch einen Beitrag zur europäischen Einigung, weshalb er mitunter sogar als ein Motor der Integration bezeichnet wird. Dies ist zutreffend und soll an drei Beispielen erläutert werden.

Wenn man gefragt würde, in welchen Bereichen und durch welche Urteile die Rechtsprechung des EuGH richtungweisend war, könnte man Folgendes antworten: Am entscheidendsten war die Urteilsfindung

- für die vorrangige Geltung des europäischen Rechts,
- für die Schaffung des Binnenmarktes und vor allem
- für die Rechte der Bürger.

Was den Vorrang des europäischen Rechts anbelangt, so wurde dieser schon im Urteil *Costa/E.N.E.L.* (vom 15. Juli 1964) festgelegt. Inzwischen ist er – zumindest mittelbar und verschämt – durch das dem Amsterdamer Vertrag beigefügte Protokoll über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit 1997 bestätigt worden. (Dem Vertrag beigefügte Protokolle werden gemäß Artikel 311 EG-Vertrag Bestandteil des EG-Vertrages selbst.) Es heißt im genannten Protokoll, dass bei der Anwendung des Subsidiaritätsprinzips „die vom Gerichtshof aufgestellten Grundsätze für das Verhältnis zwischen einzelstaatlichem Recht und Gemeinschaftsrecht nicht berührt“ werden. Im Urteil *Internationale Handelsgesellschaft* (vom 17. Dezember 1970) hat der Gerichtshof den Vorrang des europäischen Rechts sogar gegenüber nationalem Verfassungsrecht bestätigt, dabei aber im Gegenzug ausgeführt, dass „die Beach-

tung der Grundrechte zu den allgemeinen Rechtsgrundsätzen gehört, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat“. Das Gleiche gilt für die wesentlichsten Verfassungsgrundsätze. Die hohe Bedeutung, die der EuGH den Grundrechten beimisst, führte letztlich zur Formulierung des Artikels 6 des Unions-Vertrages, der die Union zur Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten verpflichtet. Das klare Bekenntnis zu diesen Rechten und Werten ist somit ein wichtiger Bestandteil der Rechts- und Werteordnung der Union.

Der zweite Bereich, zu dessen Verwirklichung die Rechtsprechung entscheidend beigetragen hat, ist der Binnenmarkt. Anstoß hierfür war das Urteil Rewe (vom 20. Februar 1979), besser bekannt unter dem Begriff *Cassis de Dijon*. Cassis ist ein Johannisbeersirup mit sechzehn bis achtzehn Prozent Alkoholgehalt. Er dient als Grundlage für das neue französische Nationalgetränk, den Kir – aufgegossen mit Weißwein –, beziehungsweise für den Kir Royal, wenn das Glas mit Champagner gefüllt wird. Deutschland hatte den Import von Cassis verboten, weil er wegen des Alkoholgehalts kein bloßer Sirup mehr sei, er aber auch nicht als Likör eingestuft werden könne, weil dazu ein noch höherer Alkoholgehalt nötig sei. Der Gerichtshof hat entschieden, dass ein solches Importverbot unzulässig sei. Es laufe dem Sinne des Binnenmarktes zuwider, wenn der Import von Produkten verboten werden könnte, deren Herstellung im Ursprungsland erlaubt sei. Solange keine europäische Harmonisierung der Produktherstellung vorliege, müssten gewisse Unterschiede und Verschiedenheiten akzeptiert werden, wenn dadurch keine Handelshemmnisse oder Wettbewerbsverzerrungen entstünden. Der Gerichtshof schuf so den Begriff der *Deregulierung*, der den „Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung“ beinhaltet. Auch

diese Akzeptanz von Unterschieden ist Teil der europäischen Rechts- und Werteordnung.

Ausgehend von dieser Rechtsprechung, versteht es sich von selbst, dass der Gerichtshof die dem Binnenmarkt zu Grunde liegenden vier Grundfreiheiten, nämlich die Freizügigkeit der Waren, der Dienstleistungen, des Kapitals und der Arbeit – hinzu kommt noch die Niederlassungsfreiheit –, besonders schützt und Beschränkungen nur in einem engen Rahmen zulässt und auch nur dann, wenn Rechtfertigungsgründe dafür vorliegen, wie sie vor allem im Urteil Gebhardt (vom 30. November 1995) aufgelistet worden sind. Es heißt dort:

„Aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes ergibt sich jedoch, daß nationale Maßnahmen, die die Ausübung der durch den Vertrag garantierten grundlegenden Freiheiten behindern oder weniger attraktiv machen können, vier Voraussetzungen erfüllen müssen: Sie müssen in nichtdiskriminierender Weise angewandt werden, sie müssen aus zwingenden Gründen des Allgemeininteresses gerechtfertigt sein, sie müssen geeignet sein, die Verwirklichung des mit ihnen verfolgten Zieles zu gewährleisten, und sie dürfen nicht über das hinausgehen, was zur Erreichung dieses Zieles erforderlich ist (vgl. Urteil vom 31. März 1993 [...]).“

Dies leitet über zum dritten Aspekt, nämlich zu den Rechten der Bürger, die den vornehmsten Teil der europäischen Rechts- und Werteordnung darstellen. Auch hier war es die Rechtsprechung, die die entscheidenden Anstöße gegeben hat. So heißt es schon 1963 im dritten Leitsatz des Urteils van Gend & Loos (vom 5. Februar 1963):

„Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft stellt eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts dar, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihr[e] Souveränitätsrecht[e] einge-

schränkt haben; eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind.

Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch auf Grund von eindeutigen Verpflichtungen, die der Vertrag den Einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt.“

Die hier angesprochene unmittelbare Wirkung einer europarechtlichen Bestimmung besagt, dass die Vorschrift dem Bürger Rechte verleihen kann, auch wenn sie sich nicht direkt an ihn, sondern an die Mitgliedstaaten richtet. Der Gerichtshof legte schon in diesem Urteil fest, dass eine Bestimmung „nach dem Geist, der Systematik und dem Wortlaut [...] auszulegen ist [...]“ (so der fünfte Leitsatz des genannten Urteils).

Eine ganze Reihe weiterer Urteile, die Rechte der Bürger betreffen, kam hinzu. Erwähnt seien nur zwei der letzten, nämlich *Francovich* (vom 19. November 1991) und *Dillenkofer* (vom 8. Oktober 1996). In diesen Urteilen wurden dem Bürger sogar Schadensersatzansprüche gegen einen Mitgliedstaat zugebilligt, der eine Richtlinie noch nicht umgesetzt hatte.

Ergebnisse von Nizza

Was ist aktuell, wie geht es weiter? In Europa stehen wir vor einer Phase der Erweiterung. Der Gipfel von Nizza vom 7. bis 10. Dezember 2000 diente dazu, die mit der Erweiterung verbundenen institutionellen Probleme zu lösen, wie zum Beispiel

- die Zahl der Sitze im Parlament (künftig 732 anstatt 626),
- die Zahl der Stimmen im Rat (künftig vier bis 29 statt drei bis zehn) und

- die Anzahl der Kommissare (ab dem Jahr 2005 wird es für jedes Mitgliedsland nur noch einen Kommissar geben; wenn die Union 27 Mitgliedstaaten umfasst, wird die Zahl der Kommissare kleiner sein als die der Mitgliedstaaten).

Während die Ergebnisse des Gipfels von Nizza aus politischer Sicht zum Teil kritisch gewertet werden, kann der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften mit dem für ihn Vorgeschlagenen zufrieden sein.

Positiv ist vor allem, dass an dem Grundsatz, dass jeder Mitgliedstaat einen Richter an den EuGH entsendet, auch künftig nach der Erweiterung festgehalten wird. Es wäre auch unklug gewesen, an diesem Prinzip zu rütteln, denn würde man gerade neuen oder kleineren Mitgliedsländern einen Richter verwehren, wären viele Urteile in diesen Ländern nicht mehr zu vermitteln. Es geht dabei nicht um die Berücksichtigung nationaler Interessen in der Rechtsprechung, denn kein einziger Richter lässt sich bei der Rechtsfindung von sachfremden Interessen leiten. Um die volle Unabhängigkeit zu wahren, werden im Übrigen die Bericht erstattenden Richter beziehungsweise die Generalanwälte in der Regel auch nicht mit Fällen aus ihrem Herkunftsstaat betraut. Es geht bei dem Grundsatz (ein Richter pro Mitgliedsland) vielmehr darum, dass die verschiedenen Rechtskulturen und Rechtstraditionen in die Urteilsfindung einfließen können. Nur so lässt sich langfristig ein gemeinsames gesamteuropäisches Rechtsdenken verwirklichen.

Es versteht sich allerdings von selbst, dass der EuGH nach der Erhöhung der Richterzahl auf bald vielleicht 25 Richter nur noch selten in Vollsitzungen mit allen Richtern tagen können. Obwohl nach dem bisherigen Artikel 221 EG-Vertrag solche Plenarsitzungen noch die Regel sein sollten (was sie in der Praxis nicht

mehr sind), werden künftig Tagungen in Kammern (Dreier-, Fünfer- und künftig dann dazuhin Elfer-Kammern – so genannte Große Kammern) auch vertragsgemäß der Regelfall sein.

Die Zahl der Generalanwälte wird bei acht festgeschrieben. Sie werden dafür nicht mehr wie bisher in allen anhängigen Rechtssachen Schlussanträge abgeben, sondern ebenfalls nur noch in ausgewählten beziehungsweise in solchen, die neue Rechtsfragen aufwerfen.

Das Gericht erster Instanz der Europäischen Gemeinschaften besteht gegenwärtig ebenfalls aus fünfzehn Richtern. Nach dem neuen Artikel 224 EG-Vertrag wird es künftig aus mindestens einem Richter pro Mitgliedstaat bestehen. Damit kann die Richterzahl auch über die Zahl der Mitgliedstaaten hinaus erhöht und dem steigenden Arbeitsanfall angepasst werden. In der Satzung kann auch vorgesehen werden, dass dieses Gericht ebenfalls von Generalanwälten unterstützt wird. Bislang ist es nur möglich, dass in Fällen von besonderer Bedeutung ein Richter dieses Gerichts für die Dauer des Falles mit der Funktion eines Generalanwalts betraut wird.

Neue „gerichtliche Kammern“

Zu begrüßen ist, dass dem Gericht erster Instanz künftig noch (auch zur Entlastung) so genannte gerichtliche Kammern beigeordnet werden. Diese sollen für Klagen zuständig sein, die „in besonderen Sachgebieten erhoben werden“.

Die Entscheidungen dieser Kammern können gemäß Artikel 225 Absatz 2 EG-Vertrag über ein Rechtsmittel vom Gericht erster Instanz überprüft werden. Dessen Rechtsmittelentscheidungen können dann wiederum gemäß der gleichen Bestimmung „nach Maßgabe der Bedingungen und innerhalb der Grenzen, die in der Satzung festgelegt sind, in Ausnahmefällen vom Gerichtshof überprüft werden, wenn die ernste Gefahr besteht, dass

die Einheit oder Kohärenz des Gemeinschaftsrechts berührt wird“.

Ebenfalls als sehr positiv zu werten ist, dass künftig (also nach der Ratifizierung des Nizza-Vertrages und einem weiteren Ratsbeschluss) das Gericht erster Instanz auch für Vorabentscheidungsverfahren zuständig sein wird. Dies wird beim EuGH zu einer wirklichen Entlastung führen. Gemäß dem neuen Artikel 225 Absatz 3 EG-Vertrag wird das Gericht erster Instanz für Vorabentscheidungen zuständig sein, und zwar „in besonderen in der Satzung festgelegten Bereichen“. Diese Bereiche müssen also noch festgelegt werden.

Weiterhin wird der neue Artikel 225 EG-Vertrag in seinem dritten Absatz bestimmen:

„Wenn das Gericht erster Instanz der Auffassung ist, dass eine Rechtssache eine Grundsatzentscheidung erfordert, die die Einheit oder die Kohärenz des Gemeinschaftsrechts berühren könnte, kann es die Rechtssache an den Gerichtshof verweisen, damit dieser entscheidet.“

Die Entscheidungen des Gerichts erster Instanz über Anträge auf Vorabentscheidung können nach Maßgabe der Bedingungen und innerhalb der Grenzen, die in der Satzung festgelegt sind, in Ausnahmefällen vom Gerichtshof überprüft werden, wenn die ernste Gefahr besteht, dass die Einheit oder die Kohärenz des Gemeinschaftsrechts berührt wird.“

Die Regierungskonferenz hat in einer Erklärung für die Schlussakte auch zum Ausdruck gebracht, dass der Gerichtshof bei diesen Überprüfungen „im Eilverfahren entscheiden müsste“. Damit und mit der Begrenzung auf Ausnahmefälle wird gewährleistet werden, dass Rechtsmittel gegen Vorabentscheidungen des Gerichts erster Instanz nur sehr begrenzt eingelegt werden können. Dies ist auch sinnvoll, denn sonst würden sich die Verfahren nicht wie beabsichtigt beschleunigen, sondern sogar noch verlängern. Eine

interessante Neuerung wird Artikel 62 der Satzung bringen, wonach künftig auch der Erste Generalanwalt dem Gerichtshof vorschlagen kann, die Vorabentscheidungen des Gerichts erster Instanz sowie dessen Entscheidungen über Rechtsmittel, die gegen Entscheidungen der gerichtlichen Kammern eingelegt worden waren, zu überprüfen.

Ebenfalls auf dem Gipfel von Nizza ist die Europäische Charta der Grundrechte (mit 54 Artikeln) angenommen worden.

Sie ist allerdings noch nicht verbindlich. Es wäre aber unrichtig und auch unklug, der Charta deshalb noch keine Bedeutung zukommen zu lassen. Zwar kann auf sie als einzige Rechtsgrundlage für Grundrechte noch nicht Bezug genommen werden, wohl aber ist es möglich, sie ergänzend und bestätigend etwa zu Artikel sechs des Unionsvertrages heranzuziehen. Der eigentliche Zweck der Charta ist es, wie im dritten Abschnitt der Präambel erwähnt wird, „den Schutz der Grundrechte zu stärken, indem sie in einer Charta sichtbar gemacht werden“. Darin, also mehr im politisch-psychologischen als im rechtlichen Kontext, liegt ihr besonderer Wert. Durch die Charta wird auch deutlich, dass die Europäische Union eine Wertegemeinschaft geworden ist.

In Nizza sind zugleich mit dem Nizzaer Vertrag vier Protokolle sowie 24 Erklärungen angenommen worden. Das erste Protokoll ist das „Protokoll über die Erweiterung der Europäischen Union“. Die Erweiterung kann als die Hauptaufgabe der nächsten Zukunft angesehen werden.

Gegenwärtig wird mit dreizehn Staaten verhandelt. Voraussetzung für den Beitritt ist die Erfüllung der drei Kopenhagener Kriterien. Das erste betrifft die politischen Bedingungen – die institutionelle Stabilität –, also die Achtung der demokratischen Grundordnung, der Rechtsstaatlichkeit und der Menschenrechte so-

wie des Schutzes von Minderheiten. Das zweite Kriterium umfasst die wirtschaftlichen Bedingungen. Eine funktionsfähige Marktwirtschaft muss vorliegen. Ob dies der Fall ist, wird anhand verschiedener Einzelpositionen geprüft. So muss beispielsweise ein bestimmter jeweils am EU-Durchschnitt gemessener Prozentsatz des Bruttoinlandsprodukts einerseits und der Strukturkonvergenz andererseits erreicht werden. Die Strukturkonvergenz selbst wird aus sechzehn Wirtschaftsindikatoren errechnet. Beim dritten Kriterium geht es um die formelle Übernahme des EU-Rechts und des bisher in der Union Erreichten, dem *acquis communautaire*. Dieser zu übernehmende so genannte „Besitzstand“ ist in 31 Kapitel eingeteilt, von denen 29 aufgerufen sind und die vom freien Warenverkehr über die Freizügigkeit bis zur gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik reichen, also die gesamten Tätigkeitsfelder der EU umfassen.

In der ebenfalls in Nizza angenommenen „Erklärung zur Zukunft der Union“ – es ist dies die Erklärung Nr. 23 – heißt es in der Ziffer fünf im Hinblick auf die weiteren anstehenden Aufgaben der Zukunft, dass unter anderem folgende Fragen behandelt werden sollen:

- die Frage, wie eine genauere, dem Subsidiaritätsprinzip entsprechende Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten hergestellt und danach aufrechterhalten werden kann,
- der Status der in Nizza verkündeten Charta der Grundrechte der Europäischen Union,
- eine Vereinfachung der Verträge mit dem Ziel, diese klarer und verständlicher zu machen, ohne sie inhaltlich zu ändern,
- die Rolle der nationalen Parlamente in der Architektur Europas.

Es besteht ferner Einigkeit darüber, im Jahre 2004 eine weitere Regierungskonfe-

renz einzuberufen, auf der dann diese Fragen geklärt und auch eine Europäische Verfassung beschlossen werden soll. Letzteres soll wiederum von einem Konvent ausgearbeitet werden, wie dies schon bei der Charta der Grundrechte der Fall war. An allen Arbeiten soll auch die Öffentlichkeit beteiligt werden, die zu Stellungnahmen aufgerufen ist. Da jeder daran teilnehmen kann, sei die Internetadresse angegeben, unter der die Anregungen eingegeben werden können; sie lautet: www.europa.eu.int/futurum.

Für das Jahr 2004 ist also die Ausarbeitung einer Europäischen Verfassung angestrebt, in die dann auch die Charta der

Grundrechte übernommen werden soll. Bis dahin sind noch einige Fragen zu klären. Insbesondere muss entschieden werden, welche Form dieses Europa einmal haben soll, ob es ein Einheitsstaat wird, den keiner will, oder nur ein Staatenbund, der aber zu lose wäre, oder ein echter Bundesstaat, was wünschenswert wäre. Unabhängig von dieser Form ist aber Europa jetzt schon – wie bereits mehrfach erwähnt – die Friedensgemeinschaft, die zur Versöhnung der europäischen Völker beiträgt. Schon deshalb gibt es zur Europäischen Union keine Alternative. Sie ist die Traumchance unserer gemeinsamen europäischen Geschichte.

Die Seele verkauft

In diesen Tagen geben Sozialdemokraten nach Jahrzehnten Mitgliedschaft ihr Parteibuch zurück, weil ihre Partei heute mit dem Kommunismus paktiert. Vor zwölf Jahren, damals, als die deutsche Revolution binnen Wochen die Totenstarre des Sozialismus aufbrach, wäre man verlacht worden, hätte man dergleichen prophezeit.

[...]

Und wir, das bürgerliche Berlin? Auch an diesem Tag, der grau, nicht groß ist, verhüllt die Stadt der Freiheit nicht ihr Haupt. Sie braucht ihre offenen Augen mehr denn je. Und sie weiß: Lachen hat seine Zeit, Weinen hat seine Zeit. Das hat das bürgerliche Berlin im letzten Jahr schmerzhaft erfahren.

Auch die Sozialdemokratie, die heute einen großen Tag zu haben glaubt, wird die Wahrheit des biblischen Satzes bald erleben. Die leichtfertige Liaison dangereuse von heute wird sie ihre Seele kosten.

Christoph Stölzl, Rede vom 17. Januar zur Berliner Senatswahl, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Berliner Seiten vom 18. Januar 2002