

CLAUS-DIETER EHLERMANN

Schlußvortrag

I. Einleitung

Sie, sehr verehrter Herr Vorsitzender, hatten ursprünglich für diesen Schlußvortrag meinen Präsidenten, *Jacques Delors*, vorgesehen. Sie wissen, wie sehr er es bedauert hat, daß er Ihrer Bitte nicht nachkommen konnte. Er hat mich gebeten, Ihnen noch einmal seinen Dank zu übermitteln, daß Sie Europa zum Thema der 18. Bitburger Gespräche gemacht haben. Ein erfreuliches Zeichen in einer politischen Umgebung, die im übrigen von einer immer kritischer werdenden deutschen öffentlichen Meinung geprägt wird.

Präsident *Delors* hätte vermutlich von dem gesprochen, was er das „Große Rendez-vous“ oder das „Rendez-vous Europas mit sich selbst“ nennt. Kaum drei Jahre nach dem Europäischen Rat in Fontainebleau geht es bekanntlich erneut um die Finanzierung der Gemeinschaft.

Untrennbar verknüpft mit der schwierigen Debatte um neue eigene Einnahmen ist die Reform der gemeinsamen Agrarpolitik, die gerade in Deutschland so kontrovers ist. Hinzu kommt erstmals die Reform der gemeinsamen Strukturfonds, die vor allem den wirtschaftlich schwächeren Mitgliedsstaaten helfen sollen und deren Verstärkung politisch und nach der Einheitlichen Europäischen Akte auch rechtlich unabdingbar ist.

Ich möchte diesen für die Zukunft der Gemeinschaft essentiellen Fragen nicht näher nachgehen; ich möchte mich vielmehr darauf beschränken, in welcher Verfassung sich die Gemeinschaftsrechtsordnung 30 Jahre nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge befindet. Dabei möchte ich mich auf zwei Problemkreise konzentrieren.

Zunächst möchte ich den Zustand der Gemeinschaft als *Rechtssetzungsgemeinschaft* untersuchen. Es geht um die Frage, ob die politischen Organe der Gemeinschaft in der Lage sind, termingerecht die ihnen aufgetragenen legislativen Beschlüsse zu treffen. Ich denke dabei vor allem an den Binnenmarkt.

Danach soll der Zustand der Gemeinschaft bei der *Rechtsanwendung* geprüft werden. Reichen die der Gemeinschaft zur Verfügung stehenden Instrumente aus, um die Anwendung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedsstaaten sicherzustellen? Ich denke auch dabei in erster Linie an den Binnenmarkt.

II. Der Zustand der Gemeinschaft als Rechtssetzungsgemeinschaft

1. Das Verhalten des Rates wird seit langem – genau genommen seit dem Europäischen Rat in Luxemburg vom Dezember 1985 – von der Einheitlichen Europäischen Akte geprägt, obwohl diese immer noch nicht in Kraft getreten ist.

2. Sie wissen, daß die Verzögerung auf der Feststellung des irischen Supreme Court beruht, die Einheitliche Akte sei mit der irischen Verfassung unvereinbar. Verfassungswidrig sind bekanntlich nicht die Bestimmungen zur Änderung der Gemeinschaftsverträge, sondern die über die außenpolitische Zusammenarbeit. Vor zwei Jahren hätte sicherlich niemand damit gerechnet, daß der EWG-Vertrag leichter zu reformieren sei als die EPZ. Genau das Umgekehrte haben wir im Sommer 1985 befürchtet. Seinerzeit fürchteten wir, daß die Änderung des EWG-Vertrags scheitern, die vertragliche Konsolidierung der EPZ dagegen reussieren würde. Die eigentümliche Konstruktion der Einheitlichen Europäischen Akte, die Gemeinschaftsteil und EPZ-Teil miteinander verklammert, sollte diese Gefahr abwenden. Es ist paradox, daß diese Klammer sich jetzt – wenn auch nur vorübergehend – zum Nachteil der Gemeinschaft auswirkt.

3. In welcher Weise prägt die Einheitliche Akte das Verhalten des Rates? Werden die Vertragsänderungen bereits de facto angewandt, obwohl sie noch gar nicht in Kraft getreten sind? Oder hält sich der Rat nur genauer als früher an die bestehenden Vertragsvorschriften?

Diejenigen unter Ihnen, die die Brüsseler Szene näher verfolgen, wissen, daß nur die letzte Frage positiv zu beantworten ist. Einer de facto-Anwendung der Einheitlichen Akte stehen politische und juristische Hindernisse im Weg. Nichts verbietet dem Rat dagegen, in den Fällen abzustimmen, in denen der Vertrag dies ausdrücklich erlaubt.

4. Seit dem Ende der Verhandlungen über die Einheitliche Akte macht der Rat tatsächlich von den vorhandenen Abstimmungsmöglichkeiten in immer stärkerem Maße Gebrauch.

Ein paar Zahlen können dies veranschaulichen: Während der Rat in den Jahren 1983, 1984 und 1985 nur etwa 30 bis 40 Beschlüsse jährlich mit qualifizierter Mehrheit angenommen hat, springt diese Zahl im Jahre 1986 auf 92. Im ersten Trimester dieses Jahres sind – dem neuen Trend entsprechend – bereits 22 Mehrheitsbeschlüsse getroffen worden.

Die Abstimmungen betreffen keine Bagatellfälle. Als Beispiel möchte ich das Votum über das Verbot von Hormonen bei der Tierfütterung nennen. Mit diesem Mehrheitsbeschuß wurde eine über 20jährige Praxis im Bereich des Veterinärrechts aufgegeben. Er ist zur Zeit Gegenstand eines Verfahrens vor dem Gerichtshof, das vermutlich noch in diesem Jahr zu einem Urteil führen und für die Rechtsangleichung im Bereich des Veterinärrechts richtungweisend sein wird.

5. Wie ist zu erklären, daß die zum Teil sehr schwierigen Verhandlungen über die Einheitliche Akte so schnell zu einer Auflockerung des Abstimmungsverhaltens geführt haben?

Zwei Gründe scheinen mir wichtig zu sein.

Da ist zunächst das Element der Gewöhnung. Vier Monate intensivster – und letztlich erfolgreicher – Diskussionen über Vertragsänderungen zur Erleichterung der Beschlußfassung haben das Thema „Mehrheitsabstimmung“ endgültig enttabuisiert und zwar auch bei den Delegationen, die der Mehrheitsabstimmung traditionell skeptisch gegenüberstehen. Die Mehrheitsabstimmung hat ihre Schrecken verloren. Sie ist nicht mehr eine Sache des politischen Glaubensbekenntnisses, sondern ein praktisches Problem auf dem Wege zur mehr oder weniger effizienten Beschlußfassung.

Hinzu kommt der Charakter der Einheitlichen Europäischen Akte in historischer Sicht. Wir wissen, daß es ohne Altiero Spinelli und seine Initiative, den vom Europäischen Parlament verabschiedeten Entwurf eines Vertrags über die Europäische Union, vermutlich nie zu einer Regierungskonferenz und daher auch nie zur Einheitlichen Akte gekommen wäre. Aber im Gegensatz zu Spinellis Vertragsentwurf knüpft die Einheitliche Akte nicht an den föderalistischen Faden an, der mit der Ablehnung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft im August 1954 durch die französische Nationalversammlung abriß und der seitdem von den Regierungen nie wieder aufgenommen worden ist. Die Einheitliche Akte ist in der Tat bescheidener; sie beschränkt sich in ihrem Gemeinschaftsteil darauf, den EWG-Vertrag zu aktualisieren, d. h. den Bedingungen einer auf zwölf Mitgliedstaaten erweiterten Gemeinschaft anzupassen.

So erklärt sich die Ablösung des Einstimmigkeitserfordernisses in einer Reihe wichtiger Artikel; so erklärt sich auch die Einfügung des neuen Kapitels „Kohäsion“, das die Solidarität der entwickelteren und reicheren Mitgliedstaaten im Zentrum mit den weniger entwickelten und ärmeren Mitgliedstaaten der Peripherie zum Ausdruck bringt.

6. Beschlußfassung zu sechst ist offensichtlich nicht das Gleiche wie Beschlußfassung zu zwölf. Der Beitritt Spaniens und Portugals am 1. Januar 1986 hat daher den Entscheidungsprozeß weiter erschwert. Er hat jedoch gleichzeitig die bereits genannten, von den Verhandlungen über die Einheitliche Akte ausgehenden psychologischen Wirkungen verstärkt, die zur Auflockerung der Beschlußfassung führen. Weil es so unendlich schwierig geworden ist, die Einstimmigkeit zu erreichen, gibt es heute keinen Mitgliedstaat mehr, der Mehrheitsentscheidungen grundsätzlich ablehnt. Ob abgestimmt wird oder nicht, ist eine Frage, die für jeden Beschluß einzeln zu entscheiden ist. So wird über die immer noch ausstehende Änderung der Verfahrensordnung des Rates vermutlich nicht abgestimmt werden, obwohl ein Beschluß mit einfacher Mehrheit genügen würde. Dagegen würde das neue Rahmenprogramm für die Forschung sicherlich mit Mehrheit angenommen werden, wenn ein Mehrheitsvotum ausreichen würde.

7. Leider ist dies nicht der Fall. Für das Rahmenprogramm beläßt es auch die Einheitliche Akte beim Erfordernis der Einstimmigkeit. Die Folgen sind bekannt: Solange die britische Regierung dem Kompromiß der „11“ nicht zustimmt oder sich nicht wenigstens der Stimme enthält, wird es kein Rahmenprogramm geben. Will die Gemeinschaft nicht auf Forschung völlig verzichten, wird sie sich in diesem Fall dem britischen Diktat beugen müssen. Eine perfekte Illustration des Mechanismus der Einigung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner.

8. Das Rahmenprogramm für die Forschung ist leider nicht der einzige Fall, in dem nach wie vor einstimmig gehandelt werden muß. Selbst im Bereich des Binnenmarktes gibt es weiterhin Vorschriften, welche die Einstimmigkeit vorschreiben. Die wichtigste dieser Vorschriften ist die zur Harmonisierung der indirekten Steuern. Sie wird vermutlich zum schwersten Hindernis für die termingerechte Verwirklichung des „Raumes ohne Binnengrenzen“, der bekanntlich bis zum 31. Dezember 1992 geschaffen werden muß. Zusammen mit den Einschränkungen und Ausnahmen für die natürlichen Personen zeigt die Beibehaltung der Einstimmigkeit für die Steuerharmonisierung, wo der politische Konsens zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten zur Herstellung des Binnenmarktes eigentlich aufhört.

9. Weil die Einstimmigkeit zu zwölf so unendlich schwierig und in jedem Fall nur auf der Ebene des kleinsten gemeinsamen Nenners zu erreichen ist, gilt es in Zukunft, die Möglichkeiten zur Mehrheitsabstimmung, die EWG-Vertrag und Einheitliche Akte bieten, juristisch voll auszuschöpfen. Das bedeutet, daß Kompetenznormen, die Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit erlauben, loyal und gegebenenfalls progressiv, jedoch in keinem Falle restriktiv ausgelegt werden sollten.

Leider ist dies keineswegs selbstverständlich. Die Geschichte der ersten dreißig Jahre der Gemeinschaft bietet genügend Beispiele für das absichtliche Verschütten der Quellen, aus denen Mehrheitsabstimmungen hätten gespeist werden können. Die Kommission hätte schon früher den Mut haben sollen, dieses Verhalten vor den Gerichtshof zu bringen.

Die Einheitliche Akte ist bekanntlich kein Musterbeispiel für gute Gesetzgebungstechnik. Ihre Bestimmungen sind häufig unklar und mehrdeutig. Sie sollten – im Interesse der Verwirklichung der Ziele der Gemeinschaft, insbesondere im Interesse der Schaffung des großen Binnenmarktes – gemeinschaftsfreundlich ausgelegt werden. Ich betone dies so nachdrücklich, weil es Anzeichen dafür gibt, daß in Bonner Ministerien genau in die entgegengesetzte Richtung gedacht und formuliert wird.

Ich glaube nicht, daß dies im wohlverstandenen Interesse deutscher Europapolitik liegt. Jedenfalls nicht im Interesse derer, die den großen Binnenmarkt wirklich wollen. Würde sich die Bundesregierung tatsächlich zum restriktiven Interpreten der Einheitlichen Akte machen, so würde sie damit nur einen Eindruck verstärken, der in europäischen Hauptstädten zunehmend häufiger geäußert wird, nämlich daß die deutsche Europapolitik unklar, ja widersprüchlich ist.

10. Sie werden sich vermutlich fragen, welchen Platz in dieser vertragsrechtlichen und politischen Landschaft der berühmte Luxemburger Kompromiß, richtiger, das „agreement to disagree“ einnimmt. Juristisch ist alles beim Alten geblieben: Es gibt kein vertragliches Recht zum Veto. Im Gegenteil, die Unfähigkeit zum Handeln setzt den Rat gegebenenfalls dem Vorwurf der vertragswidrigen Untätigkeit aus. Und die einen Beschluß blockierenden Mitgliedstaaten verstoßen unter Umständen gegen ihre Pflicht zum gemeinschaftsfreundlichen Handeln.

Politisch sind die Dinge dagegen in Bewegung gekommen. Die Haltung einiger Mitgliedstaaten hat sich gewandelt. Frankreich hat gelernt, daß sich die systematische Unterstützung des Vetos eines anderen Mitgliedstaates nicht lohnt. Die Bundesregie-

zung hat zur Verhinderung der Agrarpreisbeschlüsse im Sommer 1985 zum ersten Mal erfolgreich vom Veto Gebrauch gemacht. Sie hat aber erfahren müssen, daß das Veto einen hohen politischen Preis hat. Einen Preis, dessen Bezahlung sich noch nicht einmal gelohnt hat, weil die Kommission die blockierten Ratsbeschlüsse mit Hilfe ihrer Notstandsbefugnisse de facto dennoch zur Anwendung gebracht hat. Dies ist übrigens eine Lehre, die auch bei zukünftigen Agrarpreisbeschlüssen beachtet werden sollte.

Die schmerzlichen Erfahrungen mit dem sogenannten Luxemburger Kompromiß haben die Regierungen dazu veranlaßt, bei den Verhandlungen über die Einheitliche Akte nach rechtlichen Garantien zu suchen, die beim Übergang zur Mehrheitsabstimmung an die Stelle des so kostspieligen und letztlich unsicheren Vetos treten. Der berühmte Artikel 100 A Absatz 4, den die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat im Dezember 1985 selbst redigiert haben, ist eine solche Garantie. Er wird dazu beitragen, die Berufung auf den sogenannten Luxemburger Kompromiß noch seltener zu machen.

11. Der Entscheidungsbedarf der Gemeinschaft im Bereich des Binnenmarktes hängt entscheidend davon ab, ob und inwieweit die Regierungen bereit sind, vom Prinzip der gegenseitigen Anerkennung Gebrauch zu machen. Das vom Europäischen Rat in Mailand im Juni 1985 gebilligte Weißbuch der Kommission setzt bekanntlich entscheidend auf diese Karte. Es ist bemerkenswert, daß auch Wirtschaftswissenschaftler den Wettbewerb verschiedener rechtlicher Regelungssysteme empfehlen. Die gegenseitige Anerkennung ist im übrigen eine durch und durch förderale Technik, da sie die Vielheit in der Einheit erlaubt.

Daß der gegenseitigen Anerkennung als automatische vertragliche Verpflichtung Grenzen gesetzt sind, ergibt sich gerade aus den jüngsten Urteilen des Gerichtshofs zur Versicherungsfreiheit. Der Rat wird daher mehr vom Zentrum aus regeln müssen, als aus der Sicht der Kommission wünschenswert ist.

Auch an dieser Stelle möchte ich einen Appell an die Bundesregierung richten. Wenn man den großen Binnenmarkt ernsthaft will und gleichzeitig auf Subsidiarität sowie gemeinschaftliches Interventionsminimum Wert legt, muß man in höherem Maße zur gegenseitigen Anerkennung bereit sein, als dies Bund und Länder heute sind.

12. Zu den Betrachtungen über die Beschlußfähigkeit der Gemeinschaft gehört auch das Problem der Beteiligung der Bundesländer.

Die Kommission hat sich aus den – zum Teil sehr lebhaften – Diskussionen der letzten Jahre zwischen Bund und Ländern bewußt herausgehalten. Für sie ist der Grad der Mitwirkung der Länder in erster Linie ein innerdeutsches Problem, dessen jeweilige Lösung freilich erhebliche Auswirkungen auf das Funktionieren des Rates und damit die Beschlußfähigkeit der Gemeinschaft haben kann. Geht man dabei davon aus, daß sich der Bundesrat in Zukunft ebenso verhalten wird wie in der Vergangenheit, so ist eher mit Erschwernissen zu rechnen. Denn die traditionelle Haltung des Bundesrates zu Initiativen der Gemeinschaft war bisher eher abwehrend, ja gelegentlich schlicht negativ.

Das größere Interesse der Länder an der Gemeinschaft und ihre Präsenz in Brüssel können jedoch durchaus positive Wirkungen haben. Zum einen, indem sie das Ver-

ständnis der Länder für den Integrationsprozeß, seine Ziele und seine Instrumente erhöhen. Zum anderen, indem sie den Gemeinschaftsorganen und von ihnen wiederum ganz besonders der Kommission Informationen in einer Weise zugänglich machen, die eindrucksvoller ist als die bisherige Art der Kommunikation. Jedenfalls war der Kontakt der Landesregierungen mit der Kommission noch nie so intensiv wie gerade in den letzten Monaten. Und es ist zweifellos eine für alle Beteiligten gewinnbringende Erfahrung, wenn der Ministerpräsident eines Bundeslandes in der Residenz des deutschen Ständigen Vertreters ein paar Stunden zwangslos im kleinen Kreis mit einigen Mitgliedern der Kommission und ein paar Kommissionsbeamten über die Reform der Agrarpolitik, gemeinschaftliche Forschungspolitik und Brüsseler Beihilfenaufsicht plaudert.

13. Die Beschlußfähigkeit des Rates hängt bekanntlich nicht allein vom Verhalten der Regierungen, sondern auch von der Qualität des Beitrags der Kommission ab. Für unser Thema scheint mir vor allem ein Aspekt bemerkenswert. Dies ist die ungewöhnliche Bedeutung, die das Kollegium und insbesondere sein Präsident institutionellen Problemen zumißt. Es ist sicher keine Übertreibung, wenn man *Jacques Delors* als den „institutionellsten“ Präsidenten der Kommission seit *Walter Hallstein* bezeichnet. Und zwar auch dann, wenn man seinen persönlichen Beitrag zum Zustandekommen der Einheitlichen Akte unberücksichtigt läßt und nur an das tägliche Geschäft der Kommission denkt. Dies ist leicht mit ein paar Beispielen zu verdeutlichen:

(i) Zum ersten Mal seit 30 Jahren hat die Kommission ihren Beamten eine Reihe präziser institutioneller Weisungen gegeben, die in einem „Vademecum“, einem Leitfaden für das tägliche Verhalten, zusammengefaßt sind und die von jedem Kommissionsbediensteten zu beachten sind.

(ii) Zum ersten Mal hat die Kommission den Rat verklagt, weil dieser die vorgeschlagenen Rechtsgrundlagen verändert hat, um eine Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit unmöglich zu machen. Vermutlich werden derartige Klagen in Zukunft häufiger werden.

(iii) Zum ersten Mal hat die Kommission im letzten Jahr tatsächlich zwei Vorschläge aus politischen Gründen zurückgezogen, obwohl sie schon in der Vergangenheit häufig mit der Rücknahme von Vorschlägen gedroht hatte.

(iv) Nie ist so konsequent um effizientere Verfahren zum Erlaß von Durchführungsvorschriften durch die Kommission gekämpft worden; zum ersten Mal ist in diesem Bereich die Disziplin des Kollegiums stärker als die Konzessionsbereitschaft einzelner Kommissionsmitglieder.

Die Kommission steht daher zu dem, was Präsident *Delors* in seiner Programmrede vom 14. Januar 1985 sich selbst und dem Europäischen Parlament für die nächsten vier Jahre versprochen hat, nämlich alle Möglichkeiten auszuschöpfen, welche die bestehenden Vertragsvorschriften bieten.

En passant sei bemerkt, daß eine größere Vertragsrevision, wie die Einheitliche Akte, nicht zum ursprünglichen Konzept dieser Kommission gehörte. *Delors* fürchtete, daß institutionelle Streitigkeiten die Gemeinschaft ebenso lähmen würden, wie dies ein Jahr lang das britische Haushaltsproblem getan hatte. Eigene Erfahrungen mit dem Rat

haben den Kommissionspräsident allerdings schon in wenigen Monaten von der Notwendigkeit überzeugt, die Vertragsänderung zu wagen.

14. Die Beschlußfähigkeit des Rates wird in Zukunft mehr als bisher von der Haltung des Europäischen Parlaments abhängen. Denn die Europäische Akte verstärkt die Position des Europäischen Parlaments im Gesetzgebungsprozeß, auch wenn diese Verstärkung mehr oder weniger weit hinter den Forderungen und vielleicht auch Erwartungen der Mehrheit der Abgeordneten zurückgeblieben ist.

Die Forderung nach mehr Demokratie und nach mehr Effizienz ist in der Gemeinschaft nicht gleichzeitig zu verwirklichen. Es sei denn, daß die Regierungen bereit wären, Gesetzgebungsbefugnisse mit dem Europäischen Parlament nicht nur zu teilen, sondern ihm sogar „das letzte Wort“ (wie für einen Teil des Gemeinschaftshaushalts) zuzuerkennen. Solange dies nicht der Fall ist, wird ein Mehr an Demokratie mit einem Weniger an Effizienz erkauft werden müssen.

Das neue Verfahren der Zusammenarbeit verstärkt die Mitwirkungsrechte des Europäischen Parlaments dementsprechend dadurch, daß ein bestimmtes Verhalten des Europäischen Parlaments den Rat zur Einstimmigkeit zwingt. Ein Teil der Reform zugunsten von mehr Effizienz wird dabei im Interesse von mehr Demokratie zurückgenommen. Das gleiche geschieht, wenn die Kommission aus Rücksicht auf das Europäische Parlament an einem Vorschlag festhält, obwohl eine qualifizierte Mehrheit im Rat zur Annahme eines geänderten Vorschlags bereit wäre. Gelingt es in beiden Fällen nicht, rechtzeitig einen Konsens unter den Ratsmitgliedern zu finden, geht der Vorschlag verloren.

Das neue Verfahren der Zusammenarbeit wird nur bei großen Anstrengungen jedes der drei beteiligten Organe Erfolg haben. Die Kommission wird sich bemühen müssen, Vorschläge zu formulieren, die mit der Zustimmung des Europäischen Parlaments und des Rates rechnen können. Das Parlament wird sich stärker als bisher auf seine gesetzgeberischen Aufgaben konzentrieren müssen; wirklichen Einfluß wird es nur dann gewinnen, wenn es ihm gelingt, die vom Vertrag geforderten hohen Abstimmungsmehrheiten zu erzielen. Der Rat wird sich daran gewöhnen müssen, die Stellungnahmen des Parlaments ernster zu nehmen, da andernfalls das Verfahren der Zusammenarbeit zur Blockade der Gemeinschaftsgesetzgebung führen kann.

15. Der Zustand der Gemeinschaft als Rechtsgesellschaft läßt sich danach wie folgt zusammenfassen:

Die durch die Luxemburger Beschlüsse vom Januar 1966 eingeleitete Periode des systematischen Suchens nach Konsens zwischen den Ratsmitgliedern ist mit dem Ende der Verhandlungen über die Einheitliche Akte und der dritten Erweiterungsrunde definitiv zu Ende gegangen. Die Einheitliche Akte wird die Möglichkeiten zur Beschlußfassung mit qualifizierter Mehrheit erweitern. Eine für mehr Effizienz kämpfende, institutionell sensible und politisch mutige Kommission wird alles daran setzen, daß alte und neue Möglichkeiten ausgeschöpft werden. Ob dies gelingt, wird unter anderem vom Funktionieren des Verfahrens der Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament abhängen, das Chancen, aber auch erhebliche Risiken mit sich bringt.

III. Der Zustand der Gemeinschaft als Rechtsanwendungsgemeinschaft

1. Wir alle neigen dazu, den Zustand der Gemeinschaft ausschließlich an ihrer größeren oder geringeren Fähigkeit zur Rechtssetzung zu messen. Wir werden uns jedoch m. E. zunehmend daran gewöhnen müssen, sie auch nach ihrer Fähigkeit zur Rechtsanwendung zu beurteilen.

2. Gemeinschaftsrecht wird bekanntlich nur in seltenen Fällen von einer Gemeinschaftsbehörde selbst angewandt. Eine dieser Ausnahmen ist das gemeinschaftliche Kartellrecht.

Ob und inwieweit es von der Kommission tatsächlich durchgesetzt werden kann, hängt entscheidend von den personellen Ressourcen der Generaldirektion Wettbewerb ab. Weil diese Ressourcen viel zu gering sind, um die Beachtung der Wettbewerbsvorschriften in der Gemeinschaft sicherzustellen, ist die Kommission schon vor Jahren dazu übergegangen, für ihre dezentrale Kontrolle zu plädieren. Ich werde darauf zurückkommen.

3. In der Regel ist Gemeinschaftsrecht von den Mitgliedstaaten anzuwenden. Was Anwendung im Einzelfall bedeutet, richtet sich nach der Art und dem Inhalt der jeweiligen Gemeinschaftsnorm: Vertragliche Verbote sind von Legislative und Exekutive zu beachten, Richtlinien vom Gesetzgeber umzusetzen, Verordnungen von den Behörden zu vollziehen. Am Ende der Kette ergehen nationale Verwaltungsakte, die im Streitfall vor nationalen Gerichten anzufechten sind.

4. Die Gemeinschaft wäre in sehr viel geringerem Maße „Rechtsgemeinschaft“, wenn der Gerichtshof auf die Frage nach der Direktwirkung und dem Vorrang des Gemeinschaftsrechts anders geantwortet hätte, als er dies in seinen berühmten Urteilen aus den 60er und 70er Jahren getan hat. Die Sicherung der Anwendung des Gemeinschaftsrechts wäre in diesem Fall ausschließlich dem Vertragsverletzungsverfahren überantwortet worden. So fortschrittlich dieses Instrument aus der Sicht der internationalen Organisationen klassischer Art auch sein mag, so unzulänglich kommt es uns heute, 35 Jahre nach dem van Gend & Loos-Urteil vor.

Die Gemeinschaft hätte sich zwar vermutlich nicht zu einer Art ameliorierter OECD zurückentwickelt. Die Strukturelemente ihrer Rechtsordnung könnten jedoch nicht – wie heute – als föderal bezeichnet werden. Und niemand käme wahrscheinlich auf die Idee, den Gerichtshof mit dem US-Supreme Court zu vergleichen, wie dies gerade in diesem Jahr bei den Feierlichkeiten zum 200. Geburtstag der amerikanischen Verfassung und dem 30. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge wiederholt geschieht.

5. Der Anspruch auf Vorrang und Direktwirkung wäre nicht viel wert, wenn er von den Gerichten der Mitgliedstaaten nicht respektiert würde. Daß dies zunehmend der Fall ist, gehört zu den größten Erfolgen der Gemeinschaft.

Herausragende Ereignisse sind selbstverständlich die Urteile des italienischen Verfassungsgerichts vom Juni 1984 und des Bundesverfassungsgerichts vom Oktober 1986.

Erwähnenswert ist aber auch, daß vier Jahre nach dem Beitritt Griechenlands erstmals der griechische Staatsrat vom Vorlageverfahren Gebrauch gemacht hat, während ein spanisches Gericht schon im ersten Jahr nach dem Beitritt den Weg nach Luxemburg gefunden hat. Schwierigkeiten mit spanischen und portugiesischen Richtern sind ohnehin nicht zu erwarten.

Bleibt als schwarzer Fleck der französische Conseil d'Etat, der sich bekanntlich nicht in der Lage sieht, den Vorrang des Gemeinschaftsrechts sicherzustellen, der dem Gerichtshof bei der Durchführung von Richtlinien nicht folgt und der – das ist sicherlich der gravierendste Verstoß – überall dort die Vorlage an den Gerichtshof verweigert, wo ihm dies opportun erscheint. Ganz anders dagegen das französische Kassationsgericht, das der Rechtsprechung des Gerichtshofes in allen Punkten loyal folgt.

Die unterschiedliche Haltung von Kassationsgericht und Conseil d'Etat ist für einen Nicht-Franzosen schwer zu begreifen. Die Erklärung liegt sicherlich in einem besonderen Verständnis des Conseil d'Etat von nationaler Souveränität und seiner Rolle. Georges Vedel hat dies jüngst in einem Vergleich von französischem Verfassungsrat, Kassationsgericht und Conseil d'Etat in faszinierender Weise verdeutlicht.

Es wäre sicherlich falsch, die Eigenwilligkeiten des Conseil d'Etat zu dramatisieren, aber genauso unangemessen wäre es, eine vertragswidrige Haltung zu verniedlichen. Niemand wird bestreiten können, daß Gemeinschaftsrecht in Frankreich eine geringere Chance hat, korrekt angewendet zu werden, soweit der Conseil d'Etat für die Kontrolle der französischen Verwaltung zuständig ist und solange er an seiner bisherigen Rechtsprechung festhält. Pointiert formuliert wird man sagen können, daß der große Binnenmarkt in Frankreich erst dann garantiert ist, wenn der Conseil d'Etat sein jurisdiktionelles Veto aufgibt.

Sollte die Kommission versuchen, den Widerstand des Conseil d'Etat mit Hilfe des Vertragsverletzungsverfahrens zu überwinden? Ich bin nach wie vor davon überzeugt, daß dies ein Fehler sein würde. Das prestigereichste Gericht Frankreichs, ja vermutlich ganz Kontinentaleuropas, muß sich selbst davon überzeugen, daß seine Verweigerung der Zusammenarbeit ein Irrtum ist. Die öffentliche Meinung Frankreichs und das Vorbild anderer höchster Gerichte, wie gerade die jüngste Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, wird ihm dabei vermutlich mehr helfen als eine Verurteilung durch den Gerichtshof in Luxemburg.

6. Warum diese starke Betonung der Haltung mitgliedstaatlicher Gerichte? Kommt es nicht für das Funktionieren und die Weiterentwicklung der Gemeinschaftsrechtsordnung in erster Linie auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs an?

Sicher ist die Bedeutung des Gerichtshofes kaum zu überschätzen. Zum Beweis genügt es, noch einmal auf die so vielsagenden Vergleiche mit dem US-Supreme Court hinzuweisen.

Dies ändert jedoch nichts an dem wachsenden Gewicht – oder vielleicht auch nur an der klarer werdenden Rolle – der mitgliedstaatlichen Gerichte. Ihre fundamentale Bedeutung für die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts würde vermutlich deutlich erkennbar, wenn man nationale Gerichte und EuGH als Teile eines einheitlichen Systems sehen würde, ebenso wie Gerichte der Länder und Bundesgerichte in

Deutschland ein einheitliches Rechtsschutzsystem bilden. Der Blick für die funktionale Einheit des Systems wird nur durch eine Besonderheit der Gemeinschaftsverfassung verstellt, nämlich das Vorlageverfahren, das nur vom Richter, nicht dagegen von den Prozeßparteien ausgelöst werden kann, und das zu einer Art bindendem Gutachten führt, nicht dagegen zu einer Bestätigung oder Aufhebung des nationalen Urteils.

Da das Vorlageverfahren – ebenso wie Vorrang und Direktwirkung – zu den essentiellen Strukturelementen der Gemeinschaftsrechtsordnung gehört, ist seine Stärkung gleichzeitig eine Stärkung der Gemeinschaftsverfassung. Die Anerkennung des Gerichtshofs als gesetzlicher Richter im Sinne des Grundgesetzes ist eine solche Stärkung. Darin liegt m. E. auch der größte Beitrag des jüngsten Grundsatzurteils des Bundesverfassungsgerichts.

7. Warum die fundamentale Bedeutung der mitgliedstaatlichen Gerichte für die Kontrolle der Anwendung des Gemeinschaftsrechts? Gibt es nicht das Vertragsverletzungsverfahren? Wird es nicht von der Kommission stets systematischer und energischer eingesetzt?

Zehn Jahre dynamischer Vertragsverletzungsverfolgungspolitik lassen die Grenzen des Vertragsverletzungsverfahrens deutlicher erkennen als zuvor. Die wichtigsten ergeben sich aus der Ungeeignetheit des Verfahrens gegenüber einzelnen Verwaltungsakten, den begrenzten personellen Ressourcen der Kommission und dem mangelnden Respekt der Urteile durch die Mitgliedstaaten. Besonders gravierend ist der letzte Punkt. Zum Beweis möchte ich nur ein einziges – und zwar deutsches – Beispiel nennen. Erst in acht Jahren will die Bundesregierung das Urteil des Gerichtshofes zu den Butterschiffen ausführen. Wird das Verhalten der Bundesregierung zu einem Präzedenzfall für die Respektierung von Urteilen durch andere Mitgliedstaaten, so wird dies die exportorientierte deutsche Volkswirtschaft vermutlich viele Millionen kosten.

Eine zeitlang habe ich daran geglaubt, daß das Heil in der Verschärfung der Folgen läge, die eine Vertragsverletzung nach sich zieht. Verweigerung der Gemeinschaftsfinanzierung, Eintreibung nicht erhobener eigener Einnahmen, Rückforderung illegaler Beihilfen sind die Stichworte.

Heute bin ich davon überzeugt, daß all dies nicht genügt. Entscheidend ist vielmehr, daß neben der zentralen Kontrolle durch die Kommission die Möglichkeit der dezentralen Kontrolle durch Unternehmen und Bürger offensteht. Nie wird die Kommission allein dafür sorgen können, daß das Gemeinschaftsrecht in einer Gemeinschaft mit 12 Mitgliedstaaten, neun offiziellen Sprachen und 320 Millionen Einwohnern von allen Behörden korrekt angewendet wird. Um ein solches Ergebnis auch nur einigermaßen zu erreichen, ist es notwendig, die von der Anwendung betroffenen Unternehmen und Privatpersonen in die Lage zu versetzen, mit eigenen Mitteln für die Durchsetzung ihrer Rechte zu sorgen. Nur eine so ausgestaltete Gemeinschaftsrechtsordnung entspricht im übrigen unseren Vorstellungen von Demokratie, von selbstverantwortlicher Teilhabe der Gemeinschaftsbürger und dem so oft beschworenen Grundsatz der Subsidiarität.

8. Die Ausgestaltung des im Vertrag angelegten Systems der dezentralen Kontrolle ist bisher im wesentlichen dem Gerichtshof überlassen geblieben. Die fundamentale Be-

deutung seiner Rechtsprechung zu Direktwirkung und Vorrang ist bereits hervorgehoben worden.

Wenn dezentrale Kontrolle unverzichtbar und letztlich wirksamer als zentrale Aufsicht ist, dann ist es auch Aufgabe der politischen Organe, die dezentrale Kontrolle zu stärken. Das gilt insbesondere in der Perspektive des Binnenmarktes, der mehr denn je im Zentrum der gesetzgeberischen Aktivitäten der Gemeinschaft steht.

Was können die politischen Organe der Gemeinschaft für die Stärkung der dezentralen Kontrolle tun? Die wichtigsten Elemente sind rasch aufgezählt:

(i) Der Einzelne sollte sich auf Gemeinschaftsrecht berufen können: aus diesem Grunde bleibt die Richtlinie – trotz der Rechtsprechung des Gerichtshofes zu ihrer möglichen Direktwirkung – ein problematisches Instrument.

(ii) Dem Einzelnen sollte das Recht zur Klage vor einem nationalen Gericht offenstehen.

(iii) Der Rechtsweg sollte nicht nur theoretisch offenstehen, sondern auch die Anreize bieten, die für seine praktische Benutzung notwendig sind. Dazu gehört der vorläufige Rechtsschutz, die Möglichkeit der Rückforderung zu Unrecht erhobener Abgaben, das Recht auf Schadenersatz.

Neben diesen weitreichenden, politisch delikaten und nur vom Rat zu verwirklichenden Aufgaben gibt es bescheidenere, aber deswegen nicht weniger wichtigere Tätigkeiten, die im wesentlichen von der Kommission wahrzunehmen sind. Dabei geht es darum, das Gemeinschaftsrecht „verbraucherfreundlicher“ zu machen. Ich denke dabei an eine größere Verständlichkeit der Gemeinschaftsgesetzgebung, die häufigere Kodifikation, ein weiter verbreitetes Amtsblatt, eine der Öffentlichkeit zugängliche Datenbank. Ich denke dabei auch freilich an eine noch offenere Kommission, die häufiger als bisher mit allgemeinen Bekanntmachungen arbeitet, in wichtigen Fällen in nationalen Gerichtsverfahren interveniert, kurz, noch mehr als schon bisher im Dienste des Rechtssuchenden steht.

Daß bei einer solchen Sicht der dezentralen Kontrolle die Vulgarisierung des Gemeinschaftsrechts eine kapitale Rolle spielt, ist offensichtlich. Ausbildung und fachliche Weiterbildung vor allem von Anwaltschaft und Richtern, haben geradezu strategische Bedeutung.

9. Die Stärkung der dezentralen Kontrolle bedeutet also, das Gemeinschaftsrecht dem Bürger näher zu bringen, ihm seine Fremdheit, seine Besonderheit wenn möglich zu nehmen. Das Gemeinschaftsrecht wird dem innerstaatlichen Recht ähnlicher, ohne in ihm aufzugehen. Eine solche Einstellung erscheint mir wünschenswerter als die Vorstellung einer nach ständig mehr Beamten hungernden Brüsseler Bürokratie, die nie genügend personelle Ressourcen haben wird, um die korrekte Anwendung des Gemeinschaftsrechts durch die Behörden aller Mitgliedstaaten sicherzustellen, von der die Öffentlichkeit aber genau dies erwartet.

IV. Schlußbetrachtungen

Wie ist der Zustand der Gemeinschaft als Rechtsgebungs- und Rechtsanwendungs-gemeinschaft zusammenfassend zu beurteilen? Ist es notwendig, schon heute für eine neue Vertragsrevision zu werben, wie dies der institutionelle Ausschuß des Europäischen Parlaments im Hinblick auf die dritten Direktwahlen im Jahre 1989 tut?

Sie werden meinen Ausführungen entnommen haben, daß ich den Zustand der Gemeinschaft im Hinblick auf ihre Fähigkeit zur Rechtssetzung und zur Kontrolle der Rechtsanwendung durchaus positiv beurteile. Vermutlich positiver als zu irgendeinem früheren Zeitpunkt, in dem ich die Position innehatte, aus der ich die Gemeinschaft heute beurteile.

Die Gemeinschaft scheint mir aus juristischer Sicht daher weit besser zu sein als ihr Ruf, vor allem als ihr derzeitiger Ruf in deutschen Ländern.

Die Situation kann sich freilich dramatisch wandeln. Das zu Anfang erwähnte große Rendez-vous, bei dem es um die Neufassung der gemeinschaftlichen Finanzverfassung, aber auch um die Reform der Agrarpolitik und die Rationalisierung der Strukturfonds geht, kann die Gemeinschaft über Jahre hinweg lähmen, ähnlich wie der Streit um das britische Haushaltsproblem die Gemeinschaft vier Jahre lang paralyisiert hat.

Wenn ich dennoch optimistisch bin, so vor allem aus drei Gründen: Erstens, weil die Kommission von einem Präsidenten geführt wird, vor dem ich persönlich die allergrößte Hochachtung habe. Zweitens, weil die Gemeinschaft mit dem großen Binnenmarkt ein Ziel hat, das vom Konsens aller Mitgliedstaaten getragen wird. Und drittens, weil sich die Mitgliedstaaten einen Streit in der Gemeinschaft gerade in einem Augenblick nicht leisten können, in dem die Weltpolitik in verblüffende Bewegung geraten ist. Gerade in diesem Zusammenhang ist es gut, sich daran zu erinnern, daß es ohne Gemeinschaft keine außenpolitische Zusammenarbeit gäbe, eine außenpolitische Zusammenarbeit, von der man so sehr erhoffen möchte, daß sie sich auf das Gebiet der Sicherheit erstreckt.

Aber das ist ein anderes, mir nicht aufgegebenes Thema.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.