

## ROMAN HERZOG

### **Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen des Binnenmarktes aus deutscher Sicht**

Das Thema, das mir vom Tagungsprogramm gestellt wird, ist eigentlich ganz klar. Es geht um die Frage, ob das nationale Verfassungsrecht der Bundesrepublik Deutschland dem entstehenden Binnenmarkt – oder besser denen, die ihn durch rechtliche Maßnahmen herbeizuführen und zu reglementieren haben – besondere, über das europäische Gemeinschaftsrecht hinausreichende Bedingungen setzt. Sehr viel ist dazu, wenn ich recht sehe, nach den grundlegenden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts aus den Jahren 1986 und 1987 nicht mehr zu sagen; nur noch Detailfragen in der einen oder anderen Richtung können hier auftreten, die grundsätzliche Linie aber ist festgelegt und soll auch von mir nicht in Frage gestellt werden.

Da trifft es sich – von der Faszination der historischen Stunde einmal abgesehen – ganz gut, daß die europäische Politik sich anschickt, weit über die Grenzen der Europäischen Gemeinschaft und damit auch des Binnenmarktes hinauszugreifen und völlig neue Fragen auf die Tagesordnung zu setzen. Ich hätte es von mir aus nie gewagt, mein Thema durch die Einbeziehung solcher Fragen zu verfremden. Herr Theisen hat mich aber ausdrücklich gebeten, dies zu tun, und ich will Ihnen keinen Augenblick vorspiegeln, daß ich auf seine Bitte nicht bereitwilligst eingegangen wäre. Zu viel hängt von diesen Fragen für die Zukunft Europas, vor allem aber für die Zukunft unseres eigenen Vaterlandes ab, als daß sie einen Menschen wie mich kalt lassen könnten, und ich vermute, daß viele von Ihnen nicht anders empfinden. Der Versuch mag also immerhin unternommen werden, und die Zukunft wird zeigen, ob die Vorstellungen, die ich Ihnen zu unterbreiten habe, eines Tages Wirklichkeit werden oder nicht.

#### I.

Zunächst muß aber natürlich das Thema, so wie es gestellt ist, behandelt werden.

Ich habe bereits angedeutet, daß dieses durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, genauer des Zweiten Senates, weitgehend bereits geklärt ist und daß es sich allenfalls noch um Einzelfragen handelt, die weiterer Klärung bedürftig sind.

Ich beginne mit der jüngeren der beiden Entscheidungen – BVerfGE 75, 223 ff. Wie die meisten von Ihnen wissen, hat das Bundesverfassungsgericht durch sie eine Judikatur des Europäischen Gerichtshofes „abgesegnet“, durch die dieser die Gerichte der Mitgliedstaaten dazu aufgerufen hat, in bestimmten Fällen nicht nur Verordnungen,

sondern auch Richtlinien der EG als unmittelbares Recht anzuwenden, selbst wenn die dazu erforderlichen nationalen Durchführungsvorschriften noch nicht ergangen sind. Es ist unbestreitbar, daß es sich hier um eine bewußte und gewollte Fortbildung der Verträge durch den Europäischen Gerichtshof handelt. Trotzdem pflichte ich dem Zweiten Senat darin bei, daß Rechtsfortbildung auch in dieser Beziehung nicht völlig ausgeschlossen sein kann und daß es vor allem nicht Aufgabe der nationalen Verfassungsgerichte sein kann, sich ihr um jeden Preis in den Weg zu stellen. Die Rolle der Verfassungsgerichte im Verhältnis zum Gemeinschaftsrecht kann hier nicht wesentlich anders sein als im Verhältnis zum einfachgesetzlichen nationalen Recht, und bei diesem gibt es seit der berühmten Entscheidung BVerfGE 18, 85 ff. keinen Zweifel daran, daß das Bundesverfassungsgericht in seine Auslegung und Anwendung nur in seltenen Ausnahmefällen zu intervenieren hat. Der Zweite Senat hat diese Entscheidung zwar nicht ausdrücklich erwähnt, aber er hat die dort entwickelten Grundsätze auf sein Problem doch ersichtlich übertragen, und daran ist, wenn Sie mich fragen, auch nichts auszusetzen.

Allerdings betrifft die Entscheidung von 1987, wie wichtig sie auch sein mag, nur ein Detailproblem von – insgesamt gesehen – verhältnismäßig untergeordneter Bedeutung. Ganz anders verhält es sich mit der Entscheidung von 1986 – BVerfGE 73, 339 ff. –, dem berühmt gewordenen und teilweise in fast lyrischen Wendungen gepriesenen „Solange II-Beschluß“, der der Auslegung und Anwendung des Art. 24 Abs. 1 GG, gemessen an der bisherigen Rechtsprechung, eine völlig neue Richtung gegeben hat. Wie erinnere ich, ermächtigt diese Vorschrift den einfachen Bundesgesetzgeber, Hoheitsrechte auf zwischenstaatliche Einrichtungen zu übertragen. Ich will auf die Einzelfragen juristisch-konstruktiver Art, die sich in diesem Zusammenhang ergeben, hier nicht weiter eingehen. Die entscheidende Frage aber, ob die zwischenstaatliche Einrichtung in einem solchen Falle an das Grundgesetz, insbesondere an die Grundrechtsbestimmungen des Grundgesetzes, gebunden ist, weil innerstaatlich auch der einfache Gesetzgeber an sie gebunden ist, oder ob sie nicht daran gebunden ist, weil Art. 24 Abs. 1 GG gleichsam einen totalen Gesetzesvorbehalt gegenüber den Normen der Verfassung enthält, hat der Solange II-Beschluß letzten Endes im Sinne der Nichtbindung beantwortet.

Ich habe – trotz der eindrucksvollen Grundrechtsjudikatur des Europäischen Gerichtshofes – nie ein Hehl daraus gemacht, daß mir die Kollegen des Zweiten Senates ungefähr so vorkommen wie die bösen Eltern Hänsels und Gretels, die ihre unschuldigen Kinder höchst unversehens in einem Wald verdünnten Grundrechtsschutzes aussetzen, zumal der hohe Grundrechtsstandard des Grundgesetzes ja keine der typisch deutschen Übertreibungen, sondern die Lehre aus bitteren Erfahrungen ist. Aber natürlich sehe auch ich ein, daß ein gemeinsamer Markt ohne weitgehende Rechtsangleichung in wichtigen Fragen nicht Wirklichkeit werden kann und daß es mit einer europäischen Rechtsangleichung nicht sehr weit her wäre, wenn sie immer auf zwölf Gliedstaatsverfassungen Rücksicht nehmen müßte. So wird es bei der grundsätzlichen Linie des Solange II-Beschlusses also wohl bleiben müssen, und die Aufmerksamkeit der Juristen wird sich den Grenzen zuwenden müssen, die auch der Zweite Senat seinem Grundsatz gezogen hat.

Es ist nicht ohne Pikanterie, daß der Solange II-Beschluß insoweit mit einem der wichtigsten, zugleich aber ungeklärtesten Begriffe des deutschen Grundrechtsteils arbeitet, nämlich mit dem Wesensgehalt der Grundrechte. Die zahlreichen Zweifelsfragen, die sich damit schon im innerstaatlichen Verfassungsrecht verbinden, will ich hier unerörtert lassen; sie werden sich vielleicht am ehesten dann stellen, wenn die EG eines Tages dazu übergehen sollte, ein Medienrecht zu schaffen, das sich mit der Medienjudikatur des Ersten Senates schlägt; denn nicht von ungefähr stützt sich dieses ja u. a. auf den Grundsatz der Demokratie, so wie er in Art. 20, einer der zentralen Vorschriften des Grundgesetzes, niedergelegt ist. Es läßt sich heute kaum absehen, was der Solange-Vorbehalt der Entscheidung von 1986 hier praktisch bedeutet. Jedenfalls ist er vorhanden und kann zur rechten Zeit als Notbremse genutzt werden.

Übrigens dürften es auch bei rein wirtschaftsrechtlichen Maßnahmen kaum einmal die spezifisch wirtschaftlichen Grundrechte des Grundgesetzes wie Art. 12 und Art. 14 sein, hinsichtlich deren es künftig zu Konflikten kommen könnte. Die deutsche Verfassungsrechtsprechung zu diesen beiden Grundrechten läßt den staatlichen Organen auch bisher schon so viel Spielraum, daß von den Gemeinschaftsorganen schwerlich etwas Schlimmeres zu befürchten wäre; der nationale und der supranationale Grundrechtsstandard dürften hier aufs Ganze gesehen nicht allzusehr voneinander abweichen. Am nächsten liegt es vielmehr, den Konflikt eher an der Peripherie des Denkbaren zu erwarten, wo er – bei Art. 13 GG und der Durchsuchung von Geschäftsräumen – ja tatsächlich bereits schwelt und auch durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte noch keineswegs ausgeht ist.

Größer ist, wenn ich recht sehe, das rein innerstaatliche Konfliktpotential, das vor allem dann entstehen kann, wenn ein deutscher Unternehmer, der an höhere als die gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen gebunden ist, auf deutschem Boden mit Kollegen konkurrieren muß, die ihrerseits nur die gemeinschaftsrechtlichen Standards beachten müssen. Die Felder, auf denen es zu einer solchen Konstellation kommen kann, sind ziemlich groß und weit; ich erinnere nur an Gebiete wie das Arbeitsrecht, das Umweltschutzrecht, das Lebens- und Arzneimittelrecht, aber auch an so wenig bekannte Probleme wie etwa den Großen Befähigungsnachweis im Handwerksrecht, dem in Europa ja kaum etwas Vergleichbares zur Seite steht. Verfassungsrechtliche Probleme können hier insbesondere von zwei Seiten auftreten:

- Einmal kann es sein, daß der deutsche Unternehmer hier einfach den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ins Spiel bringt, indem er behauptet, die Erforderlichkeit des deutschen Eingriffs widerlege sich gerade daraus, daß die Gemeinschaftsorgane einen Eingriff von dieser Intensität eben nicht für erforderlich hielten. Hier wird man aber zweierlei sehen müssen: einmal, daß das schwierige Willensbildungsverfahren der EG nicht unbedingt die wirklich erforderlichen Maßnahmen zutage fördert, und zum andern, daß die Verhältnismäßigkeit eine Zweck-Mittel-Relation darstellt, innerhalb deren der Zweck vom Gesetzgeber festgelegt wird und der Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht nur ausnahmsweise zum Opfer fallen kann. Sehr groß sind die verfassungsrechtlichen Schranken hier also nicht.
- Das zweite verfassungsrechtliche Problem, das hier auftreten könnte, ergibt sich aus

dem Gleichheitssatz – dann nämlich, wenn der deutsche Unternehmer, statt mit der höheren Qualität seiner Produkte zu werben, ganz einfach die Gleichstellung mit seinem ausländischen Konkurrenten verlangt. Hier könnte die sogenannte neue Formel (BVerfGE 55, 72 [88]) Platz greifen, die für eine Ungleichbehandlung um so gewichtigere Argumente verlangt, je größer die Ungleichbehandlung ist. Zumindest solche Standards, die überwiegend auf einer bloßen Panikreaktion des deutschen Gesetzgebers beruhen, müssen hier vor dem kontrollierenden Auge des Bundesverfassungsgerichts nicht unter allen Umständen sicher sein. Sie werden es dem Präsidenten des Gerichts aber gewiß nachsehen, daß er seine Überlegungen an dieser Stelle abbricht.

Ganz allgemein möchte ich meine verfassungsrechtlichen Darlegungen nunmehr abbrechen. Die allgemein-politischen Überlegungen zu dem, was das „Haus Europa“ einmal sein und wie es einmal aussehen könnte, verlangen einen beträchtlichen Zeitaufwand, der nicht nur auf Kosten der Diskussion gehen sollte.

## II.

Die Vorstellung vom „Haus Europa“ ist m. E. nicht nur deshalb so faszinierend, weil sie – alles in allem genommen – von einem faszinierenden Mann ausgeht, und weil sie – endlich – den an sich selbstverständlichen Sachverhalt anerkennt, daß Europa eben nicht an der Elbe, sondern am Ural endet, sondern sie ist es, wenn ich mich nicht täusche, auch deshalb, weil sie so unpräzise und verschwommen ist, daß sich jeder seine eigenen Träume dazu machen kann, wie dieses „Haus Europa“ aussehen und vor allem wie es in ihm aussehen soll.

Nun wäre das an sich noch kein Unglück, sondern eher Anlaß zur Hoffnung; denn in unübersichtlichen Lagen ist die Konkurrenz vieler Ideen immer noch die beste Voraussetzung dafür, daß am Ende eine gute Lösung gefunden wird. Anders verhält es sich freilich mit den begrifflichen Spielen, die in Deutschland so beliebt sind und die uns den Blick auf das Wesentliche, nämlich auf die Wirklichkeit des Lebens, schon so oft verstellt haben. Es ist von höchst sekundärer Bedeutung, ob das „Haus Europa“ mehr von einem Staatenbund oder einem Bundesstaat an sich haben wird; solche Fragen mögen, wenn alles gut geht, einmal unsere Enkel beschäftigen. Auch der Begriff der Konföderation, der in den letzten Wochen eine so erstaunliche Rolle spielt, führt uns hier, wenn überhaupt, nur weiter, weil er so konturlos ist, daß er eigentlich für jede halbwegs vernünftige Lösung gebraucht werden kann; der Bundeskanzler hat ganz recht, wenn er, wo immer es geht, das Wort vermeidet und stattdessen von konföderativen Elementen oder Strukturen spricht. Die Vorstellungen, die man augenblicklich mit dem Konföderationsbegriff verknüpft, sind offensichtlich vom Vorbild der Südstaaten-Konföderation im amerikanischen Sezessionskrieg entlehnt, die nur ein ganz schwacher Staatenbund war. Man muß aber – beispielsweise – bedenken, daß die Schweizer Eidgenossenschaft, also einer der klassischen Bundesstaaten Europas, in ihrer französischen Bezeichnung „Confédération Helvétique“ heißt, und sofort erkennt man, wie wenig

konkret diese Begriffshülse wirklich ist. Außerdem wird der Konföderationsbegriff augenblicklich, wenn ich recht sehe, ja auch verwendet, um etwas noch weniger Konsistentes als einen Staatenbund zu bezeichnen.

Möglicherweise ist sogar der Ausdruck „Haus Europa“ verengend und verstellt den Blick auf gute und realistische Lösungen mehr, als daß er ihn freigibt. Es könnten ja auch mehrere Häuser sein, die sich, um im Bild zu bleiben, zu einer ganz hübschen und bequemen Wohnanlage zusammenfügen ließen, und das braucht, wie ich noch zeigen werde, keineswegs nur territorial verstanden zu werden – auch funktional könnten es u. U. mehrere Häuser sein.

So wie es sich augenblicklich darstellt, ist Europa zwischen Atlantik und Ural kein Lager gleich großer und gleich stabiler Bauelemente, die man nur zu einem Haus zusammenmörteln müßte. Gewiß, es gibt einende Elemente in großer Zahl; ich brauche nur an das große und bewegende geistige und kulturelle Erbe des Kontinents zu erinnern, und selbst die Geschichte bietet aus heutiger Sicht wahrscheinlich mehr Gemeinsames als Trennendes. Aber es gibt eben auch viele Sachverhalte, die den Hausbau zwar nicht verhindern, die ihn aber wohl erschweren werden. Nur propädeutisch will ich hier einige aufzählen.

In diesem Europa stehen sich verhältnismäßig große und sehr kleine Staaten gegenüber, und schon der Aufbau Westeuropas hat gezeigt, wie schwierig es ist, Ländern wie Luxemburg oder gar Liechtenstein dabei Gerechtigkeit widerfahren zu lassen. Aber das ist aufs Ganze gesehen eher eine Äußerlichkeit. Andere Sachverhalte greifen tiefer. Es gibt in Europa reine Industrieländer und vorwiegend agrarisch orientierte Länder; das Schicksal der auf zwölf Mitglieder erweiterten EG kann uns schon lehren, wie schwer es ist, Staaten mit so unterschiedlicher Wirtschaftsstruktur unter einen Hut zu bringen. Weiter: Es gibt reiche und arme Länder und dazwischen Länder, die innerhalb ihrer Grenzen hochentwickelte und unterentwickelte Regionen besitzen. Es gibt festgefügte Demokratien im westlichen Sinne und Länder, die bisher vom Marxismus-Leninismus beherrscht waren und in denen sich demokratische Strukturen erst allmählich zu bilden beginnen. Es gibt marktwirtschaftlich orientierte Länder und Länder des Sozialismus, die – augenblicklich wenigstens – eher nach einem sogenannten Dritten Weg streben als nach der modellgetreuen Übernahme dessen, was sie – verworren genug – als Kapitalismus bezeichnen. Es gibt Länder, die nach Staatsgebiet und Staatsvolk ganz europäisch sind; daneben gibt es aber die UdSSR, die zu einem beträchtlichen Teil ein asiatischer Staat ist, und die beiden großen Staaten Nordamerikas, die überhaupt nicht zu Europa gehören, die sich diesem aber stets zugehörig gefühlt haben. Und schließlich: Es gibt Länder, die bisher dem westlichen, und solche, die bisher dem östlichen Bündnisssystem angehört haben, und dazwischen eine ganze Reihe von neutralen Staaten; auch das wird – bei allem erfreulichen Schrumpfen der Gegensätze – nicht von heute auf morgen zu ändern sein.

Ich will mich sehr vorsichtig ausdrücken: Bei dieser Lage ist es m. E. eher unwahrscheinlich, daß es zu unseren Lebzeiten möglich sein könnte, Europa wirklich als ein homogenes, von oben bis unten durchgegliedertes „Haus“ zu errichten.

Schon unsere westeuropäischen Erfahrungen sollten uns hier vor allzuviel Rigo-

mus warnen; denn auch Westeuropa ist ja keineswegs so homogen, wie wir es uns gern vorgaukeln. Wirtschaftlich stehen sich nach wie vor EG und Efta gegenüber, von der Türkei, die der EG nur assoziiert ist, ganz abgesehen. Die militärischen Aufgaben nimmt die Nato wahr, zu der, wie schon angesprochen, auch Efta-Staaten sowie die USA und Canada gehören. Die EG selbst steht erst jetzt, nach drei Jahrzehnten einer höchst schwierigen, von mehrfachen Wendungen gekennzeichneten Geschichte, vor dem Bau eines wirklichen Binnenmarktes; von der dazu unerlässlichen gemeinsamen Währungspolitik will ich hier gar nicht sprechen. Und daneben wahrt immer noch der Europarat seinen Platz, territorial sehr viel weiter gespannt als die EG, funktional aber im wesentlichen auf die – unbestreitbar wichtige – Aufgabe des moralischen Gewissens, der „Ideengemeinschaft“ beschränkt. Schon Westeuropa kann man also im eigentlichen Sinne noch nicht als „Haus“ bezeichnen.

Dazu kommen die Unsicherheiten über den Weg, den die sich gerade erst emanzipierenden Staaten Osteuropas einschlagen werden. Ich nenne nur die vier Länder, von denen man heute überhaupt schon etwas halbwegs Konkretes vermuten kann. Polen ist national homogen und zudem von einem starken Nationalbewußtsein getragen; politisch wird es – ich sage das nur mit geringer Überspitzung – von einer Koalition aus Arbeiterpartei und katholischer Kirche getragen. Ungarn, national ebenfalls weitgehend homogen, aber mit einer starken ungarischen Minderheit in Rumänien behaftet, scheint auf dem Wege zu einer westlichen Demokratie zu sein, was auch seiner Geschichte und Stellung als mitteleuropäischer Staat entspricht. In der CSSR ist die kommunistische Alleinregierung bislang nur gemildert; aber die CSSR ist trotz der Vertreibung der Deutschen immer noch ein Nationalitätenstaat, was sie – immerhin nach offizieller Bekundung – schon daran gehindert hat, ihren Staatspräsidenten durch das Volk wählen zu lassen. Die DDR schließlich hat überhaupt kein nationales Substrat, durch das sie sich etwa von der Bundesrepublik Deutschland unterscheiden und von ihr abgrenzen könnte; welchen politischen Weg sie letztlich gehen wird, dürfte überhaupt erst nach den Wahlen vom 6. Mai 1990 entschieden werden können, wenn feststeht, welche Kräfte dann das Land regieren werden, und wenn vor allem die Oppositionsgruppen, die ja alle erst seit einigen Wochen bestehen, sich selbst darüber Klarheit verschafft haben, welchen Weg für ihr Land sie als richtig betrachten. Dabei habe ich von Fragen der Wirtschaftsordnung noch mit gar keinem Wort gesprochen. Es wird sehr viel Zeit ins Land gehen, bis alle diese Fragen entschieden sind, und diese Zeit müssen die neuen Kräfte auch haben, wenn sie sich in einem „Haus Europa“ wirklich zuhause fühlen sollen; denn es ist ein großer Unterschied, ob man ein Haus mitbaut oder ob man lediglich in ein von anderen erbautes Haus einzieht.

Ich halte es bei dieser Sachlage – wiederum ganz vorsichtig gesprochen – eher für unwahrscheinlich, daß dieses „Haus Europa“ in absehbarer Zeit so homogen sein könnte, wie es etwa eine gesamteuropäische EG oder, darüber noch hinausgehend, ein gesamteuropäischer Bundesstaat wäre. Wir haben keinen Grund, die Fortentwicklung der EG deswegen aufzugeben oder auch nur zu verlangsamen. Aber wir haben allen Grund, über sehr viel differenziertere, vielleicht auch unübersichtlichere Formen eines gemeineuropäischen Zusammenlebens nachzudenken. Das gebietet schon unser eige-

nes nationales Interesse und – weit darüber hinaus – unsere geopolitische Lage in der Mitte des Kontinents, die unser politisches Denken und Handeln – ob wir das wollen oder nicht – künftig wieder sehr viel mehr beeinflussen wird als in den letzten Jahrzehnten.

Das „Haus Europa“ kann also, wenn ich recht urteile, auf absehbare Zeit kein Haus der einfachen, linearen Lösungen sein und schon gar kein Haus der simplen Begriffe. Wahrscheinlich wird es sich als ein Geflecht vielfältiger rechtlicher, wirtschaftlicher und organisatorischer Beziehungen und Kooperationen entwickeln, das zwar manche Einsicht erschweren mag, das aber mit um so größerer Leidenschaft und Entschlossenheit geflochten und ständig weiterentwickelt werden muß.

Das mag sich auf den ersten Blick etwas ernüchternd anhören. Aber die großen Reiche der Weltgeschichte waren, solange sie etwas bewirkt haben, alle miteinander nicht homogen, sondern bestanden aus einem höchst buntscheckigen System von politischen und rechtlichen Möglichkeiten und Abhängigkeiten. Das römische Reich vor Caracalla kannte senatorische und prinzipale Provinzen; teils reichte die römische Verwaltung bis auf die Kreisebene hinab, teils bewegten sich dort lokale Fürsten, die dem römischen Statthalter wiederum entweder rechtlich oder auch nur machtpolitisch unterworfen waren; in anderen Fällen waren es Bündnisverträge mit lokalen Größen, wirtschaftliche Einflußströme, bloße Mitsprache- und Interventionsrechte, auf denen das Reich beruhte. Man hätte sagen können, dieses Reich sei juristisch *monstro simile*. Aber es unterschied sich vom Heiligen Römischen Reich deutscher Nation, auf das dieses Wort später gemünzt wurde, dadurch, daß es funktionierte – und das britische Empire, um nur dieses weitere Beispiel zu nennen, funktionierte auch zu seiner Zeit, obwohl es auf nicht weniger monströse und unübersichtliche Weise zusammengefügt war. Ich frage, warum Europa auf diese Weise nicht sollte leben können – Europa, das ja nicht die Welt beherrschen, sondern nur frei und nach selbstgewähltem Stil in ihr leben will.

Dieses Europa, das frei zustandekommen soll, muß für jeden Akteur die passende Integrationsform bereithalten, und die Akteure selbst sollten bestimmen, auf welchen Integrationsgrad sie sich einlassen wollen. Aber sie sollten durch ein Veto nicht die anderen hemmen können, die mehr wollen und zu mehr Integration bereit sind. So, aber auch nur so läßt sich das Maximum des heute Möglichen erreichen, und darauf sollten wir nicht wieder einmal verzichten. Stunden wie die heutige wiederholen sich nicht in der Geschichte.

### III.

Wie sich eine solche Form europäischer Einigung abspielen könnte, läßt sich selbstverständlich nur anhand der verschiedenen Sachgebiete zeigen. Ich beginne mit der Rechtspolitik, wo die Dinge am einfachsten sind und sich daher auch in den einfachsten Modellen klarlegen lassen. Ohne ein Minimum an Rechtseinheit wird Europa, gleichgültig wie groß es sein mag, mit Sicherheit auf die Dauer nicht auskommen. Die Frage

ist nur, auf welchem Wege sie erreicht werden soll, und vor allem, auf welchem Wege sie leichter und gründlicher zu erreichen ist.

Seit es das Thema gibt, sind auch die beiden Modelle bekannt und erprobt, die sich hier praktizieren lassen. Ich will sie nur ganz kurz skizzieren:

Modell A besteht in der Etablierung einer neuen, übergreifenden Gesetzgebungsinstanz, wie wir im Westen sie beispielsweise im Ministerrat der EG haben. Der Vorteil dieses Modells liegt darin, daß die so entstehenden Normen von vornherein im gesamten Zuständigkeitsbereich dieser übergeordneten Legislative Geltung bekommen und daß im allgemeinen auch der Widerstand von Minderheiten überwunden werden kann. Genau das kann aber auch ein Nachteil sein, und zwar ein Nachteil, der um so virulenter wird, je größer der Widerstand ist und je gravierender die Fragen sind, an denen er sich entzündet. Ein Mehrheitsprinzip ohne Veto- und Vorbehaltsrechte ist meist nicht erreichbar. Aber es bleibt bei diesem System meist auch der andere Weg nicht, daß nämlich wenigstens die Staaten zur Rechtsvereinheitlichung schreiten, die dazu im Augenblick bereit und imstande sind. Die Sogwirkung großer Rechtsregionen bleibt daher meist außerhalb des Kalküls.

Diese Nachteile meidet das Modell B, das sich der klassischen Methoden bedient, nämlich der multilateralen Konferenz und des multilateralen völkerrechtlichen Vertrages, der dann freilich der Ratifikation und der Transformation durch alle beteiligten Staaten bedarf, der aber von einer gewissen Zahl ratifizierender Staaten an jedenfalls für diese in Kraft zu treten vermag.

Mir ist natürlich klar, daß und warum sich eine Organisation wie die EG dieses zweiten Modells nicht oder doch nur in Ausnahmefällen bedient. Ebenso klar ist mir aber auch, daß aus der Rechtsvereinheitlichung in einem gemeinsamen „Haus Europa“ nur dann etwas werden kann, wenn man sich beider Modelle bedient. Es ist eine alte Bauernregel, daß fünfzig oder sechzig Prozent nicht hundert Prozent sind. Die gleiche Regel besagt aber auch, daß fünfzig oder sechzig Prozent entschieden mehr sind als gar nichts. Ich bin deshalb ganz sicher, daß ein Europa, das bis zum Ural oder zumindest bis zur russischen Grenze reicht, ohne das Spiel mit beiden Modellen kaum auskommen wird, und es ist dabei sogar eine recht untergeordnete Frage, ob sich an diesem Spiel nur die historisch gewachsenen Einzelstaaten beteiligen oder ob hier nicht auch die bestehenden Staatenblöcke eine Rolle spielen sollten – im Rahmen ihrer meist nur wirtschaftsrechtlichen Kompetenzen, wie sich versteht. Gruppierungen wie EG und Comecon – dieses allerdings mit wesentlich geringeren Kompetenzen – bestehen nun einmal und sollten nicht von vornherein aus dem Kalkül ausgeblendet werden.

Ich will dieses Spiel im eigentlichen Gebiet der Wirtschaftspolitik, zu dem ich jetzt komme, nicht bis in alle Verästelungen fortsetzen. Es unterliegt aber zumindest keinem Zweifel, daß das Modell B auch hier noch seine Wirkung tun könnte, wenn es sich als notwendig erweisen sollte. Die ersten Schritte zu einem wirtschaftlichen Zusammenschluß sind hier alle Male die Herstellung eines gemeinsamen Zollgebiets und die Herstellung einer Freihandelszone gewesen, und sie werden es wohl auch in Zukunft bleiben. Beides läßt sich – zumindest in den einfacheren Formen – auch mit dem Modell B erreichen, wenn es denn nicht anders gehen sollte.

Erst die weitergehenden Schritte zu einem einheitlichen Wirtschaftsgebiet verlangen dann Institutionen, wie wir sie etwa in der EG haben. Ich nenne hier – nur als Beispiele – die einheitliche Währungspolitik, die ja wohl nicht einfach zum Goldstandard zurückkehren kann, ferner die Erstreckung des jetzt entstehenden europäischen Binnenmarktes auf die Efta- und Comecon-Staaten, die wesentliche Verbesserungen im wirtschaftlichen Status der letzteren voraussetzen würde, und nicht zuletzt eine einheitliche Regionalpolitik, wie wir sie bisher noch nicht einmal hinsichtlich der Problemregionen innerhalb der EG wirklich besitzen, wie sie aber auch hinsichtlich der osteuropäischen Staaten unausweichlich ist; erwähnt sei nur das Stichwort „Marshall-Plan für Osteuropa“. Ich will meiner Phantasie insoweit allerdings nicht allzuviel Lauf lassen, schon um mein Zeitkonto nicht allzuweit zu strapazieren.

#### IV.

Denn es sind nun noch einige Blicke auf jene Politikgebiete zu werfen, die sich mit der Thematik der inneren und äußeren Friedensordnung und im Zusammenhang damit der klassischen Außenpolitik befassen.

Daß das „Haus Europa“ bei aller Wichtigkeit wirtschafts- und regionalpolitischer Aspekte zunächst einmal in einer gesamteuropäischen Friedensordnung bestehen muß, bedarf wohl keines besonderen Beweises. Die Chancen dazu waren noch nie so groß wie heute, und unsere Generation würde sich schwer versündigen, wenn sie sie ungenutzt vorübergehen ließe.

Die Ingredienzien einer solchen Friedensordnung stehen vor aller Augen; ich brauche sie daher nur ganz kurz zu erwähnen. Notwendig sind

- ein umfassendes System von Nichtangriffsverpflichtungen,
- eine umfassende Rüstungsbeschränkung, ja eine umfassende Rüstungsreduzierung einschließlich der dazu erforderlichen Kontrollmechanismen
- und schließlich Mechanismen der Konfliktregulierung, die den Einsatz der bewaffneten Macht, ja selbst die Drohung damit im Laufe der Zeit auch für reizbare Gemüter überflüssig machen.

Das alles sollte sich, wie die Dinge liegen, durchaus erreichen lassen. Die Frage ist aber, welche Rolle die beiden Blocksysteme dabei spielen sollen, und hier ist, wenn mich nicht alles täuscht, noch auf einige Zeit sehr zu differenzieren.

Im westlichen Teil Europas liegen die Probleme in dieser Beziehung relativ klar und einfach. Daß Interessengegensätze hier zur Androhung oder gar zum Einsatz militärischer Macht führen könnten, läßt sich so gut wie ausschließen. Ich brauche nur die Aussöhnung zwischen den Deutschen und den Franzosen zu erwähnen, um das schlagend zu belegen. In Osteuropa wird man insoweit aber einige besorgniserregende Entwicklungen zur Kenntnis nehmen und aus ihnen auch Folgerungen ziehen müssen. Wieder nenne ich nur wenige Punkte:

- Wenn die Zeichen, die wir beobachten, nicht völlig falsch sind, so sind die uralten nationalen Konflikte zwischen den Völkern Osteuropas unter der Pax Sovjetica nicht

abgebaut, sondern nur suspendiert worden. Ich erwähne nur das Problem der ungarischen Minderheit in Rumänien, das der unmittelbare Auslöser für den Sturz Ceausescus war, das Problem der türkischen Minderheit in Bulgarien und die Befürchtungen, die in der CSSR beim Streit um den Wahlmodus bei der Präsidentenwahl laut geworden sind. An Jugoslawien, das freilich nie zum Ostblock gehört hat, will ich hier wenigstens erinnern; immerhin ist von dort einmal der Erste Weltkrieg ausgegangen.

- Aber auch die Sowjetunion selbst bietet, wie jeder Blick in eine Zeitung zeigt, ähnliche Probleme. Ich erinnere nur an die baltischen Staaten; zumindest in der historischen Dimension hat hier aber auch immer die Ukraine ihre spezifische Rolle gespielt, und der Blick auf die vorwiegend islamisch bestimmten Republiken im Süden der Union läßt immerhin die Frage zu, ob die Sowjetunion im „Haus Europa“ nicht ein ähnliches Problem werden könnte wie seinerzeit die Donaumonarchie im Deutschen Bund – ohne daß mit dieser Bemerkung freilich die „Lösung“ von 1866 empfohlen werden soll.

Man wird sehr genau überlegen müssen, ob man das dringend erforderliche kollektive Sicherheitssystem im „Haus Europa“ so ausgestalten sollte, daß Westeuropa ohne weiteres in diese offenbar höchst virulenten Konflikte hineingezogen werden kann – jedenfalls weiter, als es die Leistung guter Dienste mit sich bringt. Das legt die Frage nahe, ob ein solches Sicherheitssystem von Anfang an auf den einzelnen Staaten aufbauen kann oder ob es nicht doch eher von den ohnehin bestehenden militärischen Blöcken getragen werden sollte. Auch diese Frage reiße ich hier bewußt nur an.

Es gibt nämlich noch ein paar weitere Fragenkreise, die es zu bedenken gilt. So wenig wie die EG heute wird das gemeinsame „Haus Europa“ dermaleinst allein auf dieser Erde stehen, d.h. es stellt sich die Frage nach einer gemeinsamen Außen- oder besser Weltpolitik des befriedeten Kontinents, und ich möchte, gerade angesichts mancher Entwicklungen im islamischen Bereich, zumindest andeuten, daß es sich dabei nicht nur um eine weltumspannende Friedens-, Umwelt- und Entwicklungshilfepolitik handeln dürfte – so sehr das alles hoffentlich im Vordergrund stehen wird –, sondern daß durchaus auch eine gemeinsame Verteidigungspolitik nach außen zur Diskussion stehen kann. Wer die Geschichte der EPZ beobachtet, ja selbst miterlebt hat, der weiß, welche Probleme da noch auf die Europäer zukommen und wieviel in dieser Beziehung von äußerster Klugheit, Besonnenheit und Flexibilität abhängen wird. Mit monistischen, um nicht zu sagen monolithischen Rezepten ist hier noch weniger zu gewinnen als auf den Gebieten, durch die ich Sie bisher geführt habe. Wiederum ist die Folgerung, die ich ziehe: Es wird ein sehr differenziert aussehendes „Haus“ sein müssen, das wir da bauen, und vielleicht paßt eben das Bild von den mehreren Häusern, die sinnvoll und friedlich zu einer Wohnsiedlung zusammengefügt sind, am Ende doch besser. Aber streiten wir nicht um Bilder!

Denn es gilt noch ein Letztes in die Debatte zu werfen. Von welchem Geist, von welchen Ideen wird dieses große Europa, das wir alle ersehnen, getragen sein? Welche Ideen wird es gegenüber den anderen Völkern und Kulturkreisen der Erde vertreten? Welche Ideen wird es in der Auseinandersetzung mit ihnen nötigenfalls auch verteidigen? Mit anderen Worten: Wird dieses Europa, das jetzt aus zwei gewaltigen Lagern

entstehen soll, nur ein politisch-ökonomischer Zweckverband oder wird es eine Ideengemeinschaft werden?

Es ist die Frage nach dem Rang und der bestimmenden Wirkung der individuellen Freiheit und der Menschenrechte, die ich hier aufwerfe. Sie waren bisher das eigentliche Lebensgesetz des westlichen Bündnisses, und wir sehen mit Erschütterung und Stauen, daß der Westen in dieser Frage augenblicklich auf geradezu verblüffende Weise bestätigt wird. Aber werden Freiheit und Menschenrechte auch das „Haus Europa“ so beherrschen, wie wir das aus Erfahrung für richtig halten? Werden sie ihm jene Kraft und jene moralische Autorität verleihen, die allein den Wohlstand, die Technisierung und die Macht rechtfertigen können, die in diesem Haus auch zuhause sein werden? Wer wird diese Ideen formulieren, wer dafür sorgen können, daß sie nicht doch nur Deklamation bleiben? Kann das etwa weiterhin der Europarat? Oder was soll an seine Stelle treten? Wird es eine gesamteuropäische Menschenrechts-Gerichtsbarkeit geben? Nur mit stromlinienförmigen Organisationsmodellen sind alle diese Fragen nicht zu beantworten.

## V.

So bleibt am Ende meiner Tagträume – für mich wenigstens – nur die Gewißheit, daß das Haus gebaut werden muß und daß es sich lohnt, dafür die ganze Phantasie und Kreativität eines Kontinents in die Waagschale zu werfen. Einfache Lösungen wird es nicht geben, aber weiterführende, lebenskräftige Lösungen sind möglich – selbst wenn sie dann nicht mehr in das Begriffsgefüge verfassungsrechtlicher, völkerrechtlicher oder gar politologischer Begriffszeugmeister passen. Das Leben ist wichtiger als die Stimmigkeit einiger theoretischer Schubfächer.