

SABINE LEUTHEUSSER-SCHNARRENBERGER

Perspektiven der europäischen Integration

Meine Damen und Herren!

A.

Sie stehen am Schluß einer sicherlich sehr interessanten Tagung. Es tut mir leid, daß ich keines der anderen Referate hören konnte. Aber so ist der Terminkalender einer Ministerin nun einmal. Umso mehr ehrt und freut es mich, daß Sie, Herr Dr. Theisen, mich nicht nur um die Schirmherrschaft, sondern auch um den Schlußvortrag gebeten haben: „Perspektiven der europäischen Integration“.

Lassen Sie mich angesichts vielfältiger Zweifel gleich zu Anfang unterstreichen: aus meiner Sicht stellt die europäische Integration für Deutschland *die* Perspektive, die politische Entwicklungslinie dar, zu der es keine Alternative gibt. Sie allein ermöglicht es der Bundesrepublik, ihre politischen und wirtschaftlichen Chancen auszuschöpfen. Das europäische Einigungswerk hat über Jahrzehnte hinweg den Frieden in Europa gesichert. Es ist nicht bloß ein begrenztes Zweckbündnis, das nach der deutschen Wiedervereinigung seine Schuldigkeit getan hätte. Was seit 1989 in Mittel- und Osteuropa und in Rußland geschehen ist und geschieht, macht immer deutlicher, daß die Bundesrepublik auch in der Zukunft die Einbindung in die Europäische Union existentiell braucht.

Ausgehend von diesem grundsätzlichen Bekenntnis zu Europa, sehe ich natürlich auch nüchtern die Schwächen des europäischen Alltags, die Schwierigkeiten bei der Verwirklichung der europäischen Idee. Anders ausgedrückt: Eine positive europapolitische Grundausrichtung verlangt geradezu konstruktive Kritik an einzelnen Vorschlägen, die in die falsche Richtung weisen. Die europäische Integration betrifft die deutschen Interessen auch im rechtlichen Bereich in einem solchen Ausmaß, daß sie nicht als bloße Harmonieveranstaltung ablaufen kann.

Dies ändert aber nichts an der Aufgabe des Politikers, der Politikerin, den zweifelnden Bürgern den Wert der Europäischen Union nahezubringen. Wahrscheinlich rührt die Skepsis zu einem großen Teil daher, daß in der Bundesrepublik lange Zeit keine intensive öffentliche Diskussion über Europa stattgefunden hat. Der schrittweise Ausbau der Gemeinschaft und ihrer Rechtsetzung ist von vielen Bürgern nicht in allen Konsequenzen bemerkt worden. Sie haben die Vorteile als Selbstverständlichkeit in Anspruch genommen, ohne sich klar zu machen, wie stark die EG bereits seit Jahren

unsere Rechts- und Wirtschaftsordnung mitbestimmt, ohne zu sehen, wie sehr die Regelungen auch in ihr tägliches Leben eingreifen. Erst bei dem Abschluß des Vertrags von Maastricht wurde vielen der Einfluß der Europäischen Gemeinschaft in der zum Teil recht emotionalen öffentlichen Debatte in Deutschland schlagartig bewußt. Ich verstehe, daß dies bei manchen Bürgern fast wie ein Schock gewirkt hat.

Andererseits kann man sich mit Rechtsanwalt Rabe in der Schlußveranstaltung des letzten Juristentages in Hannover¹ schon fragen: „Wie ist es möglich, daß dieser Aufschrei namentlich der Juristen – von seiner Rechtfertigung einmal abgesehen – erst im Jahre 1992 zu hören ist?“ – Aber ich bin überzeugt, daß die juristische Diskussion nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts schnell zu einer angemessenen Einschätzung der europäischen Integration finden wird. Die Rechtswissenschaft sollte es als ihre Aufgabe begreifen, durch genaue Analysen zum Abbau von Fehlvorstellungen über die europäische Integration beizutragen. Ich erhoffe mir auch von der deutschen Staatsrechtslehre ein verstärktes Nachdenken darüber, welchen Spielraum der neue Artikel 23 und das Grundgesetz insgesamt für eine Vertiefung der Gemeinschaft, insbesondere für Konzepte einer Unionsverfassung, eröffnen.

Unter den vielen Erörterungen über den neuen Artikel 23 sind seine an die Präambel anschließenden ersten Worte wenig beachtet worden. Sie lauten: „Zur Verwirklichung eines vereinten Europas . . .“. Damit gibt unsere Verfassung in aller Klarheit das Ziel an, das anzustreben ist. Zu diesem Zweck „wirkt die Bundesrepublik“, wie das Grundgesetz fortfährt, „bei der Entwicklung der Europäischen Union mit“. Auf diese Weise ist von Verfassungs wegen auch der Weg vorgegeben, den wir zu beschreiten haben: Wir haben auf dem vorhandenen und mit dem Vertrag von Maastricht neu bestimmten Stand der europäischen Institutionen aufzubauen.

B.

Dieser Verfassungsauftrag hat sowohl eine *kurzfristige* als auch eine *langfristige* Seite.

I. Zunächst möchte ich mich den *kurzfristigen Perspektiven* zuwenden. Sie sind deshalb besonders aktuell, weil Deutschland in der zweiten Hälfte des neuen Jahres den Vorsitz in den europäischen Gremien führt. Dann liegt es wesentlich an der Bundesrepublik, daß die Gemeinschaft die drängenden Herausforderungen angeht. Die Erwartungen bei unseren Partnern sind groß und die Umstände nicht zuletzt wegen der Bundestagswahl schwierig. Die Bundesregierung hat bereits mit der Planung und Vorbereitung der Präsidentschaft begonnen und wird alles daransetzen, daß das zweite Halbjahr 1994 zu einem Erfolg für die Union und für Deutschland wird.

1. Auch bei der vor uns stehenden Arbeit muß man zunächst von der schon als klassisch zu bezeichnenden *EG* reden, die die stärkste und mächtigste Säule Europas bleibt.

Mit den Arbeiten zur *Vollendung des Binnenmarkts* wurde in der Rechtsangleichung bereits ein hohes Niveau erreicht. In meinem Zuständigkeitsbereich ist beispielsweise

¹ Sitzungsbericht T zum 79. DJT Hannover 1992, S. 8.

die Harmonisierung im Gesellschaftsrecht schon weit fortgeschritten. Die Verhandlungen zur Vollendung des Binnenmarkts sind auch nach dem 31. Dezember 1992 fortgesetzt worden. So gelang es im vergangenen Jahr, die Richtlinie über die Schutzdauer des Urheberrechts und die Verordnung über die Gemeinschaftsmarke zu verabschieden.

Der Binnenmarkt muß weiter konsolidiert und abgerundet werden. Auch in einzelnen Feldern des Wirtschaftsrechts gibt es im Interesse einheitlicher Wettbewerbsbedingungen einen Bedarf für eine weitere Angleichung.

Leider sind die positiven ökonomischen Wirkungen des Binnenmarkts den Bürgern nicht zum Ende des Jahres 1992 plastisch vor Augen getreten. Der Nutzen seines schrittweisen Ausbaus wird nur allmählich spürbar. Vor allem wurden die wirtschaftlichen Vorteile des Binnenmarkts durch weltweite negative konjunkturelle Entwicklungen überdeckt. Dennoch kann kein Zweifel daran bestehen, daß der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital den Verbrauchern wie Unternehmen in Deutschland, das einen großen Teil seiner Exporte mit anderen EG-Staaten abwickelt, zugute kommt. Es gilt, diese Chancen optimal auszuschöpfen.

Auch um das drängende Problem der Arbeitslosigkeit anzugehen, sind wir auf ein konzertiertes wirtschaftliches Vorgehen in der EG angewiesen. Angesichts des tiefgreifenden Strukturwandels sind entschlossene Schritte zur Sicherung des Wirtschaftsstandorts Deutschland im Rahmen eines auf Wachstum und Beschäftigung ausgerichteten wettbewerbsfähigen Standorts Europa gefordert.

2. Mit dem Vertrag von Maastricht wurden den Gemeinschaften mit der Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Justiz- und Innenpolitik bildlich gesprochen zwei weitere Säulen hinzugefügt, deren Tragkraft erst in den nächsten Jahren deutlich werden wird.

Die Zusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres wurde in den bewährten institutionellen Rahmen einbezogen. Der erste Rat der Justiz- und Innenminister nach Inkrafttreten des Unionsvertrags am 29. und 30. November 1993 in Brüssel, an dem ich teilgenommen habe, lief viel straffer und geschäftsmäßiger ab als frühere informelle Justizministerkonferenzen. Ich erhoffe mir von den neuen Verfahrensweisen auf allen Ebenen mehr Effizienz.

Die Kooperation im Bereich der Justiz muß qualitativ und inhaltlich auf eine neue und höhere Stufe gehoben werden. Um rasch Fortschritte zu erreichen, haben wir bei der Ministertagung einen Aktionsplan und ein Arbeitsprogramm für 1994 festgelegt. Der Europäische Rat vom 10. Dezember 1993 hat diese Prioritäten voll unterstützt.

Die Bürger erwarten mit Recht, daß die Schaffung eines Raums ohne Binnengrenzen nicht zu Nachteilen für ihre Sicherheit führt, sondern daß die Regierungen vielmehr alle Möglichkeiten ausschöpfen, um durch zwischenstaatliche Zusammenarbeit die *öffentliche Sicherheit* zu verbessern.

Straftäter dürfen nicht weiter davon profitieren, daß unnötige Hemmnisse die *Auslieferung* verhindern oder verzögern. Deshalb wurden die Experten der zwölf Mitgliedstaaten beauftragt, innerhalb eines Jahres Vorschläge zu erarbeiten, wie bestehende Auslieferungshemmnisse abgebaut und die Verfahren beschleunigt werden können. Die Ergebnisse sollen dann in einem neuen Abkommen festgeschrieben und von den Mitgliedstaaten zügig umgesetzt werden.

Für die Bekämpfung der organisierten internationalen Kriminalität bedarf es neben der vollen Ausschöpfung der vorhandenen Instrumente einer weiteren Verbesserung der zwischenstaatlichen Rechtshilfe und längerfristig einer – wenn auch behutsamen – Angleichung des Strafverfahrensrechts.

Zur Unterstützung der einzelstaatlichen Strafverfolgung brauchen wir *Europol* als unionsweites System zum Austausch von Informationen. Die *Europol*-Drogenstelle als Vorläufer des europäischen Polizeiamts hat ihre Arbeit auf der Basis eines Regierungsabkommens bereits in Den Haag aufgenommen. Eine wirksame Verfolgung der Rauschgiftmafia ist besonders dringlich. Bis zum Oktober 1994 soll die völkerrechtliche Konvention fertiggestellt werden, auf deren Grundlage dann das europäische Polizeiamt tätig werden kann. Von der damit möglichen Verknüpfung von Informationen erwarte ich eine verbesserte Schlagkraft im Kampf gegen das internationale Verbrechen. So wichtig die effektive Bekämpfung der grenzüberschreitenden Kriminalität ist, so dürfen gleichwohl keine Abstriche vom notwendigen Datenschutz gemacht werden. Daher kommt es mir darauf an, daß die Konvention von Anfang an den Datenschutz sicherstellt, auf den unsere Bürger einen Anspruch haben.

Gegenstand gemeinsamer Anstrengungen sollte vor allem auch die Bekämpfung *fremdenfeindlicher Gewalttaten* sein. Wir müssen der zunehmenden internationalen Vernetzung der rechtsextremen Szene eine Kooperation von Polizei und Justiz entgegensetzen. Nur durch eine konsequente Verfolgung der abscheulichen rassistischen Straftaten können alle europäischen Staaten klarmachen, daß solche Übergriffe in unseren Gesellschaften nicht geduldet werden.

Wichtig ist auch die justitielle Zusammenarbeit im Bereich des *Zivilrechts*, weil die Bürger praktische Erleichterungen in ihrem privaten Alltag erwarten. Für die deutsche Präsidentschaft strebe ich eine Ausdehnung der Regeln des geltenden Europäischen Gerichtsstands- und Vollstreckungsübereinkommens auf Ehesachen an. Parallel laufende Scheidungsverfahren in verschiedenen Mitgliedstaaten der Europäischen Union müssen verhindert werden.

Ich bin bewußt auf Dinge eingegangen, die manche von Ihnen vielleicht als technische Einzelheiten ansehen. Gerade im Detail wird aber die praktische Bedeutung Europas auch im Justizbereich deutlich.

II. Nun jedoch zu den *langfristigen und grundsätzlichen Perspektiven* des europäischen Einigungswerks.

1. Mit dem *Vertrag von Maastricht* hat die europäische Integration eine neue Stufe, aber noch nicht ihre Endstufe erreicht.

In dem Vertrag liegt eine innere Dynamik, die sich erst im Laufe der Zeit schrittweise entfaltet. Am auffälligsten wird dies an der Stufenfolge für die Währungsunion. Aber auch im Justizbereich wie auf anderen Feldern wird erst die Ausfüllung zeigen, was wir mit den neu eröffneten Möglichkeiten konkret erreichen können.

Der Vertrag weist über sich selbst hinaus. Die Verwirklichung der Währungsunion drängt zu einer noch stärkeren wirtschaftlichen und politischen Union. Für den Bereich der Regierungszusammenarbeit ermöglicht die Evolutivklausel des Artikels K.9 die weitere Vergemeinschaftung unter anderem für die justitielle Zusammenarbeit in Zivil-

sachen unter erleichterten Bedingungen. Der Unionsvertrag fixiert selber den Termin seiner Revision: Für 1996 ist eine neue Regierungskonferenz vorgesehen. Schon deswegen müssen wir unseren Blick in die Zukunft richten.

2. *Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts* vom 12. Oktober 1993 hat die verfassungsrechtlichen Grundlagen der weiteren europäischen Integration klarer herausgearbeitet, aber die Perspektive der Vertiefung nicht verstellt. Ich sehe damit die deutsche Europapolitik, die seit jeher auf einen immer engeren europäischen Zusammenschluß hinarbeitet, bestätigt.

Unser höchstes Gericht hat in seiner Entscheidung mehrfach die Integrationsoffenheit des Grundgesetzes unterstrichen, wie sie seit 1949 bestand und sich jetzt aus Artikel 23 ergibt. Dabei hat es deutlich gesehen, daß die europäische Integration ein dynamischer Prozeß ist, bei dem im Ziel letztlich offen bleibt, wohin er nach weiteren Vertragsänderungen führt.

Die Union ist einerseits kein bloßer Staatenbund und andererseits noch kein Bundesstaat. Die Gemeinschaft ist eine supranationale Organisation eigener Art. Das Bundesverfassungsgericht hat für den gegenwärtigen Zwischenzustand ein neues Wort geprägt. Es spricht vom „Staatenverbund“. Damit meint es präziser das Stadium der europäischen Integration, in dem die demokratische Legitimation der Union von den einzelnen Völkern der Mitgliedstaaten und damit vorrangig den nationalen Parlamenten ausgeht. Für diese Phase beschreibt es Grenzen der Integration, an die wir noch nicht stoßen. Damit läßt das Bundesverfassungsgericht für die fernere Zukunft, wenn die entsprechenden vorrechtlichen Voraussetzungen erfüllt sind, Raum für eine alternative Konzeption, in der die demokratische Legitimation unmittelbar von einem Volk der Union ausgeht.

Der Zweite Senat hat ausdrücklich festgehalten, daß sich die Frage, ob das Grundgesetz eine deutsche Mitgliedschaft in einem europäischen Bundesstaat erlaubt oder ausschließt, nicht stellt. Zu den Möglichkeiten einer europäischen Staatswerdung hat Karlsruhe somit keine Aussagen getroffen.

Das Maastricht-Urteil hindert die Politik nicht, die Vision von Europa zu verfolgen, die sie für richtig hält und für die sie die Zustimmung der Wähler erhält. Das schließt den Bundesstaat ein. Realistisch betrachtet wird es jedoch wohl noch für einige Zeit bei einem Staatenverbund bleiben. Dieser Staatenverbund muß allerdings beständig fortentwickelt werden, denn gerade für die europäische Integration gilt das Wort: Stillstand ist Rückschritt.

3. Meine Damen und Herren,

die europäische Bewegung kann nur voranschreiten, wenn sie *in den Mitgliedstaaten fest verankert* ist.

a) Die Integration gelingt nur, wenn die Bevölkerung die europäische Idee mitträgt. Deswegen ist es so schädlich, wenn einzelne Politiker aus durchsichtigen machtpolitischen Erwägungen die negativen Seiten der Gemeinschaft plakativ hervorheben und damit Stimmung gegen Europa machen. Ich begrüße es, daß die europäische Einigung zu einem politischen Thema wird. Das entspricht ihrem Gewicht. Aber unsere Bürger brauchen sachliche Informationen über diesen komplizierten Prozeß, weder Illusionen

noch Polemik, weil beide den Blick auf die wirklichen Interessen unseres Volkes vernebeln, die nur in der Gemeinschaft zu wahren sind.

b) Die demokratische Verankerung der Gemeinschaft in den Mitgliedstaaten muß durch die Beteiligung der *nationalen Parlamente* institutionell abgesichert sein. Daher bin ich in der Diskussion um den neuen Europaartikel des Grundgesetzes von Anfang an für eine Stärkung der Rechte des Bundestages eingetreten.

Im Artikel 23 Abs. 3 und im Gesetz über die Zusammenarbeit von Bundesregierung und Bundestag sind neue Beteiligungsrechte für das Parlament festgeschrieben worden. Für die Praxis erscheint mir wichtig, daß Artikel 45 Grundgesetz die Einrichtung eines Unionsausschusses vorsieht, der ermächtigt werden kann, gegenüber der Bundesregierung die Beteiligungsrechte des Parlaments wahrzunehmen.

Das Bundesverfassungsgericht hat die Schlüsselstellung unterstrichen, die den nationalen Parlamenten für die demokratische Legitimation der Union zukommt, solange diese ein Staatenverbund ist. Auch dadurch fühle ich mich in meiner Auffassung als Parlamentarierin bestätigt, daß die Mitwirkungsbefugnisse des Bundestages gestärkt werden müssen.

Für die Zukunft kommt es darauf an, zwischen den Ausschüssen des Bundestages und im Zusammenspiel von Bundesregierung und Bundestag eine Praxis zu finden, die dieses Anliegen effektiv verwirklicht. Es kann nicht darum gehen, die Regierung in jedem Einzelfall an die Zustimmung des Bundestags zu binden, da daraus erhebliche Probleme für eine wirkungsvolle Vertretung der Bundesrepublik in Brüssel erwachsen würden.

Wir brauchen keine neuen und weitergehenden Vorschriften. Der Bundestag muß aber im Vorfeld der Beschlüsse des Ministerrats praktisch so in die Meinungsbildung einbezogen werden, daß er an den europäischen Sachentscheidungen partizipiert und sie auch legitimiert. Das bedeutet zugleich, daß die Abgeordneten sich intensiver mit diesen Angelegenheiten zu beschäftigen haben.

c) Auch die *Beteiligung der Länder* dient der innerstaatlichen Verankerung des europäischen Integrationsprozesses.

Es erscheint sachgerecht, die Länder dort besonders intensiv einzubeziehen, wo im Schwerpunkt ihre ausschließlichen Kompetenzen betroffen sind. Ob die von den Ländern erstrittene Regelung in Artikel 23 GG diese Einbeziehung im deutschen Gesamtinteresse optimal leistet, kann nur die Zukunft zeigen. Eins ist hier auf jeden Fall kritisch zu bedenken: Die Beteiligung des Bundesrates ist stets nur die Beteiligung der *Landesregierungen* und nicht der *Landesparlamente*.

Im übrigen wird es darauf ankommen, daß die Länder die Wahrnehmung ihrer Beteiligungsrechte so organisieren, daß die Bundesrepublik nicht zu einem schwer beweglichen Großtanker wird, der nicht schnell genug manövrieren und nur hinter dem Geleitzug hertreiben kann. Die Länder dürfen über der Anhäufung von Rechten gegenüber dem Bund nicht die Wahrnehmung der deutschen Interessen gegenüber den anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union vergessen. Ganz schlecht fände ich es, wenn selbst verursachte Schwerfälligkeit den europäischen Institutionen angelastet und in öffentliche Vorwürfe gegenüber Brüssel umgemünzt würde. Der Bund wird seine

Pflichten zur Beteiligung der Länder loyal erfüllen. Ich hoffe, die Länder werden ihre Rechte so handhaben, daß die Bundesrepublik in allen Bereichen die Europapolitik weiterhin sachgerecht mitgestalten kann.

4. Die Verankerung der europäischen Integration in den Mitgliedstaaten ist die Basis für den inneren Ausbau der Europäischen Union.

Die Institutionen müssen fortentwickelt werden. Das heißt zuallererst: Das *Europäische Parlament* muß gestärkt werden.

Mit dem Unionsvertrag wurde vor allem durch die Schaffung des Mitentscheidungsverfahrens ein weiterer, wichtiger Schritt getan. Der Vertrag zeigt aber gerade auch bei der Regierungszusammenarbeit in den Bereichen Justiz und Inneres, daß dies nicht genug ist. Artikel K. 6 sieht nur eine regelmäßige Unterrichtung über die durchgeführten Arbeiten und eine Anhörung zu den wichtigsten Aspekten der geplanten Tätigkeiten vor. Wenn wir auf der europäischen Ebene neue verselbständigte Einrichtungen wie Europol schaffen, dann kann sich das europäische Parlament auf Dauer nicht mit bloßen Informationsrechten begnügen.

Die Bundesregierung hat sich schon bei den Verhandlungen über den Vertrag von Maastricht für weitergehende Befugnisse des Europäischen Parlaments eingesetzt.

Auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts ist es entscheidend, daß die demokratischen Grundlagen der Union schritthaltend mit der Integration ausgebaut werden. Mit der Übertragung weiterer Aufgaben und Befugnisse auf die Gemeinschaft wachse die Notwendigkeit zur demokratischen Abstützung der Politik der Europäischen Union durch das Europäische Parlament als Repräsentation der Staatsvölker. Diese Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts zeigen die Notwendigkeit, bei der Revisionskonferenz im Jahre 1996 für substantielle Demokratisierungsfortschritte einzutreten.

Durch die Übertragung gesetzgeberischer Befugnisse von den Mitgliedstaaten auf die Gemeinschaft haben die nationalen Parlamente Entscheidungsmacht verloren, ohne daß diese auf Unionsebene in die Hand des Europäischen Parlaments übergang. Durch eine Aufwertung des Europäischen Parlaments zum gleichberechtigten Mitgesetzgeber müssen wir eine Reparlamentarisierung erreichen.

Damit alle Bürger der Union die Entscheidungen des Parlaments voll für und gegen sich anerkennen, muß es aber repräsentativer werden. Wir werden daher die Diskussion um einen annähernd gleichen Erfolgswert der Stimmen der Bürger jeder Nationalität zu führen haben.

5. Die Bürger akzeptieren Europa auf Dauer nur dann, wenn sie den Sinn europäischer Regelungen einsehen und wenn sie überzeugt sind, daß Europa nur da eingreift, wo es nötig ist. Dieser Glaube ist erschüttert. Durch eine Flut von Verordnungen und Richtlinien und durch perfektionistische Detailregelungen wurde Kredit verspielt.

Deswegen muß die künftige Europapolitik unter dem Leitmotiv der Subsidiarität stehen.

Die Europäische Union hat sich selbstverständlich in den Grenzen der ihr übertragenen Zuständigkeiten zu halten. Aber, abgesehen von ausschließlichen Kompetenzen, darf sie auch in diesem Bereich nur tätig werden, sofern die Ziele der in Betracht gezogenen

Maßnahmen auf der Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen auf Gemeinschaftsebene besser erreicht werden können. Deutschland hat die vertragliche Verankerung des Subsidiaritätsgrundsatzes durchgesetzt und wird für seine praktische Verwirklichung beharrlich weiter eintreten.

Wichtig erscheint mir, daß das Subsidiaritätsprinzip ein *Rechts*grundsatz ist. Eine Auffassung, die auch das Bundesverfassungsgericht bestätigt hat. Notfalls kann wegen seiner Mißachtung der Europäische Gerichtshof angerufen werden.

Entscheidend kommt es darauf an, den Gesichtspunkt der Subsidiarität in den Prozeß der Rechtsetzung einzubringen. Auch das Bundesjustizministerium hat auf die von der Bundesregierung der Kommission übermittelte Liste eine Reihe von Vorhaben gesetzt, die unter dem Gesichtspunkt der Subsidiarität abzulehnen, jedenfalls äußerst kritisch zu bewerten sind. Ich nenne nur den Vorschlag über die Dienstleistungshaftung, bei dem die Kommission aber anscheinend selbst eingesehen hat, daß es so wie vorgeschlagen nicht gehen kann.

Vielleicht haben die festgelegten *verfahrensmäßigen* Vorkehrungen den größten Erfolg bei der Durchsetzung des Prinzips. Wenn die Kommission künftig substantiiert begründen muß, daß ein Vorschlag mit dem Subsidiaritätsprinzip vereinbar ist, unterbleibt vielleicht manche überflüssige Initiative. Wenn künftig die Begründung im Rat und im Parlament geprüft werden muß, beginnt vielleicht bei manchen Beteiligten ein Denkprozeß, an dessen Ende die Gegengründe überwiegen.

Ein großes Problem ist, daß es unter den Mitgliedstaaten, bei der Kommission und im Europäischen Parlament kein einheitliches Verständnis von Subsidiarität gibt. Den meisten fehlt unser föderaler Hintergrund. Die Durchsetzung des Prinzips erfordert einen geistigen Überzeugungsprozeß bei unseren Partnern. Das ist keine einfache Aufgabe, wie wir in der bisherigen Diskussion schon feststellen konnten.

Hier hoffe ich auch auf die Bürger, daß sie gegenüber ihren Regierungen und Abgeordneten nicht nur diffuse Europaverdrossenheit äußern, sondern ihre Kritik auf spezifische Regelungen und Vorschläge beziehen. Wenn alle, die in und für Europa Verantwortung tragen, merken, daß es hier im Kern um Bürgernähe geht, um Bürgernähe, die für jeden Entscheidungsträger und für die europäische Integration insgesamt lebenswichtig ist, dann können wir auf die Durchschlagskraft des Gedankens vertrauen.

Das Subsidiaritätsprinzip ist für mich nicht nur juristische Kompetenzausübungsgrenze, sondern zugleich politische Leitidee. In diesem Sinne hat es insbesondere auch für künftige Kompetenzübertragungen Bedeutung.

Ich bejahe die Dynamik der europäischen Integration. Sie kann aber nicht in einer fortwährenden Zuständigkeitsausweitung bestehen. Ich verstehe die Fortentwicklung der Union auch als Schwerpunktverlagerung. Justiz- und Innenpolitik sehe ich als neue Prioritäten für die Zukunft. Beim Asylrecht etwa ist mit Händen zu greifen, daß nur ein gemeinschaftliches Vorgehen wirklich Erfolg haben kann. Für die Bekämpfung des internationalen Verbrechens gilt das gleiche. In anderen Bereichen allerdings können wir die Entwicklung als jedenfalls vorläufig abgeschlossen betrachten, in einigen Sektoren muß die Regelungsintensität sogar zurückgefahren werden (z. B. im Bilanzrecht der Gesellschaften).

6. Für die Weiterentwicklung der rechtlichen Ordnung der Gemeinschaft spielen neben den erörterten Strukturprinzipien auch materielle Prinzipien eine große Rolle – vor allem die *Grundrechte*. Ihre volle Wahrung ist Voraussetzung für die deutsche Mitwirkung an der Verwirklichung eines vereinten Europas. Art. F Abs. 2 des Vertrags von Maastricht hat die Union erstmals vertraglich in allgemeiner Form auf die Grundrechte verpflichtet. Der materielle Schutz steht schon aufgrund der langjährigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs außer Zweifel. Für eine vollständige europäische Verfassung brauchen wir jedoch einen förmlichen Grundrechtskatalog.

Im Interesse eines lückenlosen Schutzes der Menschenrechte ist im übrigen ein baldiger Beitritt der Gemeinschaft zur Europäischen Konvention für Menschenrechte wünschenswert, damit ein Betroffener auch vor dem Menschenrechtsgerichtshof in Straßburg sein Recht suchen kann.

7. Entscheidend für die Zukunft des in Westeuropa begonnenen und nach wie vor schwerpunktmäßig hier verankerten Einigungswerks wird sein, wie es die äußeren Herausforderungen bewältigt. Eine Antwort ist der *äußere Ausbau der Union* durch Erweiterungen und Assoziationen.

Bis zum 1. Januar 1995 soll der *Beitritt der EFTA-Staaten* Österreich, Norwegen, Schweden und Finnland verwirklicht werden. Den Verhandlungen liegt eine lineare Fortschreibung der Institutionen durch Vergrößerung von Parlament, Rat, Kommission und Gerichtshof nach den bisherigen Kriterien zugrunde. Das wird zweifelsohne die Funktionsfähigkeit des Systems auf eine harte Probe stellen. Deswegen muß bei der Revisionskonferenz von 1996 auch über die Reform der Institutionen gesprochen werden.

Die Umwälzungen des Jahres 1989 im *Osten* haben Millionen von Menschen die Freiheit gebracht. Sie zwingen zu einem neuen politischen System für den gesamten Kontinent, in dem die Reformdemokratien ihren Platz finden. Die Europäische Union muß ihre eigene Rolle neu definieren. Die Völker Mittel- und Osteuropas erwarten von ihr viel. In langfristiger Perspektive streben sie letztlich den Beitritt an. Eine nochmals erweiterte Gemeinschaft wird sich selbst neu organisieren müssen. Der Einfluß des einzelnen Mitgliedstaats wird darin notwendigerweise geringer und die Handlungsfähigkeit des Ganzen größer werden müssen. Daher halte ich es für falsch, einen Gegensatz zwischen *Vertiefung und Erweiterung* herzustellen. Nur eine noch engere Gemeinschaft kann angesichts der globalen Probleme erfolgreich und attraktiv sein. Nur eine Gemeinschaft, die historisch und kulturell zweifellos zu Europa gehörige Völker zeitlich, sachlich und institutionell angemessen integriert, bewältigt ihre geschichtliche Aufgabe.

Ich habe Vertrauen in die Lebens- und Entwicklungsfähigkeit der in über 40 Jahren gewachsenen europäischen Institutionen. Alle Beteiligten sind aufgerufen, ihren konstruktiven Beitrag zum ständigen Prozeß der Neugestaltung zu leisten.

8. Bemerkenswert ist, wie der *Europäische Gerichtshof* auf die Fortentwicklung der Europäischen Union reagiert. Jahrzehntlang hat er die Integration vorangetrieben, wo die politischen Organe den vertraglichen Anforderungen nicht voll gerecht wurden. Mit seiner *Rechtsprechung* zum Warenverkehr, über die bei dieser Tagung schon ge-

sprochen wurde, hat er diese Grundfreiheit erst wirklich effektiv gemacht. Nun hat er durch sein Urteil vom November letzten Jahres zum französischen Verbot des Verkaufs unter Einstandspreis bei den Verkaufsmodalitäten seine Kontrolle merklich zurückgenommen. Er konzentriert sich nun wieder auf den Kernbereich der Behinderung des grenzüberschreitenden Verkehrs. Parallel dazu hat er im Urteil zur Tariffestsetzung nach dem deutschen Güterkraftverkehrsgesetz die Regeln für den Wettbewerb der Unternehmen nicht ausgedehnt, sondern stärker als in der Vergangenheit den Staaten für ihre eigenen Vorschriften Gestaltungsspielraum zuerkannt.

Die neue Rechtsprechung wird unterschiedlich beurteilt. Ich sehe diese Urteile nicht nur als eine Form von richterlicher Zurückhaltung, sondern zugleich als Ausdruck eines weiter gewachsenen Bewußtseins des Gerichtshofs von seiner Rolle als Verfassungsgericht der Gemeinschaft, das das institutionelle Gleichgewicht gerade auch im Verhältnis zwischen Gemeinschaft und Mitgliedstaaten zu wahren hat.

Nicht selbst lösen kann der Gerichtshof Probleme seiner eigenen *Organisation*. Hierzu bedarf es der bewußten Gestaltung durch den Vertragsgeber bzw. den Rat. Das Interesse der Bürger an einem schnellen und effektiven Rechtsschutz verlangt eine Entlastung des Gerichtshofs.

Den ersten Schritt hierzu brachte die Einheitliche Europäische Akte, welche die Errichtung des Gerichts erster Instanz ermöglichte. Durch einen Ratsbeschluß von Mitte 1993 wurde auf dieser Grundlage die Zuständigkeit des Gerichts – abgesehen von dem Sonderbereich der Anti-Dumpingmaßnahmen – auf alle Klagen von Einzelnen ausgedehnt.

Der Vertrag von Maastricht gibt dem Rat sogar die Möglichkeit, Klagen von und gegen Mitgliedstaaten der ersten Instanz zuzuweisen. Soweit solche Streitigkeiten verfassungsrechtlichen Charakter haben, erscheint es mir sehr fraglich, ob davon Gebrauch gemacht werden soll. Denn die Funktion eines Verfassungsgerichts der Gemeinschaft sollte die vornehmste Aufgabe des Europäischen Gerichtshofs sein. Für Verfahren mehr verwaltungsrechtlicher Art ist eine Entlastung aber sehr wünschenswert.

Nach geltender Vertragslage sind lediglich Vorabentscheidungsersuchen beim Gerichtshof selbst monopolisiert. Auch hier erscheint mir eine Entlastung nötig, die aber nicht darin bestehen kann, den unteren Gerichten das Recht der Vorlage zu entziehen. Vielmehr wird im Vorfeld der Revisionskonferenz von 1996 zu überlegen sein, ob nicht für bestimmte in der Rechtsprechung bereits gefestigte, sehr technische Gebiete auch die Zuständigkeit für Vorabentscheidungsersuchen dem Gericht erster Instanz gegeben werden sollte, das dann jedoch kein bloßes „Gericht erster Instanz“ mehr bliebe.

Angesichts eines nach den Beitritten der EFTA-Staaten auf 17 Richter vergrößerten Plenums und in der Perspektive einer neuerlichen Erweiterung in fernerer Zukunft stellen sich allerdings noch grundsätzlichere Fragen der europäischen Gerichtsorganisation. Ich kann mir schwer vorstellen, daß ein so großer Spruchkörper auf Dauer effektiv sein kann. Die Lösung dieses Problems ist nicht einfach, wenn man die gleichmäßige Teilhabe aller nationalen Rechtsordnungen an der Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts sicherstellen will. Ein ideales Konzept ist noch nicht in Sicht. Für die nächste Zeit wird sich der Gerichtshof mit häufigeren Kammerentscheidungen behelfen müssen.

C.

Wie weit man bei der Neugestaltung der europäischen Gerichtsorganisation gehen kann, hängt sicher auch vom Stand des *gemeinschaftlichen Rechtsdenkens* ab.

Im Gerichtshof kulminiert die besondere Funktion des Rechts in der Europäischen Union.

Die politische Idee der europäischen Integration ist durch die Verträge in der Form des Rechts verwirklicht worden. Insofern bildete die Europäische Gemeinschaft von Anfang an eine Rechtsgemeinschaft. In diesem Charakter wurde sie zuletzt durch die Einbeziehung der justitiellen Zusammenarbeit gestärkt.

Gerade eine Rechtsgemeinschaft ohne eigene Machtmittel lebt aus der sozialen Wirklichkeit, die sie trägt. Sie verwirklicht sich jeden Tag neu in der Fortentwicklung der Normen durch Rat und Parlament, in der Anwendung durch Verwaltungsbeamte, Wirtschaftsjuristen und Anwälte und nicht zuletzt in der Rechtsprechung der Gerichte. Auf allen diesen Feldern sind beständig Juristen aus allen Mitgliedstaaten am Werk, die von ihren unverwechselbaren nationalen Traditionen geprägt sind. In der Anerkennung des Gemeinschaftsrechts als verbindlicher Basis und seiner Verwendung als Instrument der Praxis auch in der streitigen Auseinandersetzung entwickelt sich allmählich ein gemeinsames Rechtsverständnis.

Es wächst am besten, wenn alle Beteiligten in konstruktivem Geiste zusammenwirken. Der Europäische Gerichtshof hat die Beziehungen zu den Gerichten der Mitgliedstaaten im Rahmen der Vorabentscheidungsverfahren von seiner Seite seit langem als Verhältnis der Zusammenarbeit charakterisiert. In jüngster Zeit hat das Bundesverfassungsgericht für die Grundrechtswahrung von der anderen Seite den Begriff des Kooperationsverhältnisses geprägt.

Wenn alle Beteiligten in diesem Sinne unter der Perspektive der Integration, aber ohne die jeweilige Eigenart aufzugeben, am und mit dem Recht der Union arbeiten, dann kommen wir zu einer gemeinschaftlichen Rechtskultur, die zu einer vollen europäischen Identität untrennbar gehört.