

---

## Verleihung von Ehrenpromotionen

### Laudatio für David A.O. Edward

Georg Ress\*

Professor David Edward, seit 1992 Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften und zuvor seit 1988 Richter am Gerichtshof Erster Instanz der EG, hatte schon als Direktor des Europa-Instituts der Universität Edinburgh (Salvesen Professor of European Institutions) eine herausgehobene Stellung und hohes Ansehen als Wissenschaftler im Bereich des Europarechts. Judge Edward verkörpert in geradezu vollkommener Weise die Verbindung von Praxis und Wissenschaft. Seit 1962 *Advocate* und seit 1974 *Queen's Counsel* in Schottland war er einer der angesehensten Rechtsanwälte auf dem Gebiet des Europarechts, insbesondere des europäischen Wettbewerbsrechts und hat viele wichtige Fälle aus dem Gebiet des Kartellrechts nicht nur vor dem House of Lords, sondern auch vor dem EuGH in den Jahren vor 1988 vertreten, u.a. den berühmten „Polydor“-Fall und den „IBM“-Fall. Er hat die britische Regierung im Fall *Demirel* vertreten. Mit dieser intimen Kenntnis des Europarechts übernahm er 1985 die Leitung des Europa-Instituts in Edinburgh zu einem Zeitpunkt, als das Institute of European Governmental Studies, das sich seit dem Tod von Professor Mitchel in einer Übergangsphase befand, reorganisiert werden sollte. Es war der Zeitpunkt, als ich selbst dort als Gastprofessor unterrichtete und die Antrittsvorlesung von David Edwards über *Integration and diversity* (28. Oktober 1985) hörte, eines der Themen, das er immer wieder aufgegriffen hat und das auch in seiner *John Napier Memorial Lecture* vom 3. November 1992 zum Thema „Nations, states, peoples and commerce“ anklingt. So wenig wie sich der engagierte Rechtsanwalt von dem wissenschaftlich distanzierten Professor und dem erfahrenen Richter in der Person von Judge Edward völlig unterscheiden lässt – eine glückliche und vollkommene Mischung – so hat er sein universitäres Engagement auch während seiner Tätigkeit als Richter nicht aufgegeben. Er war im Gründungssenat der Europa-Universität Viadrina in Frankfurt an der Oder in den Jahren 1991-1993 in einer sehr schwierigen Phase tätig und hat aktiv an der Öffnung für polnische Wissenschaftler und Studenten mitgewirkt. Er ist im Beirat der Europäischen Rechtsakademie in Trier, er ist *Chairman* des Centre for the Law of the European Union

---

\* Prof. em. Dr. Dr. h.c. mult. Georg Ress ist Richter am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und früherer Direktor des Europa-Institut.

des University College in London, im Beirat der University of Durham und Mitglied des Beirats des Centre of European Private Law der Universität Münster. Wie könnte es anders sein, dass eine solche Universitätslaufbahn am University College in Oxford begonnen und an der Universität Edinburgh sich fortgesetzt hat? Übrigens ist er im Jahre 1993 deren Ehrendoktor geworden, Ehrendoktor der Universität Aberdeen 1997 und der Universität Napier 1998.

Es ist eine Freude und Auszeichnung für unsere Fakultät und die Universität, heute Herrn Edward das Ehrendoktorat der Rechtswissenschaft zu verleihen. Dafür sind nicht nur seine herausragende Stellung als Richter maßgeblich, nicht nur seine bedeutsamen wissenschaftlichen Leistungen auf dem Gebiet des Europarechts, des europäischen Wettbewerbsrechts, insbesondere auch des Kartellrechts – wobei er durch die Übertragung britischer Erfahrungen mit *fact finding* besondere Anstöße gegeben hat –, sondern auch die intensiven Verbindungen zwischen dem Europa-Institut in Saarbrücken und dem Europa-Institut in Edinburgh. Beide Institute haben seit langer Zeit eine auch institutionell verfestigte Verbindung. Beide Institute bieten Postgraduierten-Studiengänge an und in beiden Instituten wird das Europarecht durch Mitarbeiter und Absolventen wissenschaftlich vertieft, was in den Publikationen der Schriftenreihen seinen Niederschlag findet.

Unsere Fakultät begrüßt daher in Judge Edward auch einen alten Freund unseres Instituts. Wenn er im Jahr 1999 in einer Publikation des Columbia Journal of European Law fragt, „What kind of law does Europe need? The role of law, lawyers and judges in contemporary European integration“, so könnte man sagen, „We need lawyers just of the kind of Judge David Edward to promote a well-balanced further development of European law to proceed in integration amongst diversity“.

May I extend a heartily welcome to Judge Edward on behalf our faculty, being myself proud to be an Honorary Fellow and a doctor of law of the Edinburgh Faculty.

## Reshaping Europe – A view from the Kirchberg

David A.O. Edward\*

Sehr geehrter Herr Dekan,  
sehr geehrte Herren Präsidenten,  
liebe Kollegen,  
meine sehr geehrten Damen und Herren,

es ist eine sehr große Ehre für mich, dass mir heute, das heißt an diesem für diese Universität überaus bedeutsamen Tag, die Ehrendoktorwürde verliehen wurde.

Und ich bin besonders stolz, dass ich diese Auszeichnung zusammen mit Professor Doebring und Professor Everling erhalte, die beide in so herausragender Weise zur Rechtsentwicklung in diesem Land beigetragen haben.

Allerdings muss ich gestehen, dass es mir schwer fällt, mich in der Laudatio von Professor Ress wieder zu erkennen, und ich fürchte, dass seine Worte mehr mit unserer langjährigen Freundschaft zu tun haben als mit den Ansprüchen, die die Treue zur Wahrheit an uns stellt.

Ich freue mich sehr, durch die Vermittlung von Professor Ress, Professor Stein und ihren Kollegen mit der Arbeit des Europa-Instituts hier in Saarbrücken verbunden zu sein.

Wir alle wissen, dass das Europa-Institut als eine der wichtigsten Stätten der europarechtlichen Forschung und Lehre anerkannt ist.

Zukünftig werde ich meine neue, ganz besondere Beziehung zum Europa-Institut in typisch britischer Manier zum Ausdruck bringen, nämlich dadurch, dass ich die Institutskrawatte tragen werde.

Nun, wenn Sie es mir gestatten, möchte ich in meiner Muttersprache fortfahren, weil mir das leichter fällt und ich mich in dieser Sprache besser und vielleicht auch verständlicher ausdrücken kann.

---

\* Prof. Dr. Dr. h.c. mult. David A.O. Edward ist Richter des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften und ehem. Direktor des Europa-Instituts der Universität Edinburgh. Der Beitrag basiert auf der Dankesrede, die der Verfasser anlässlich der Verleihung der Ehrendoktorwürde am 15. Juni 2001 in der Universität des Saarlandes gehalten hat.

It is said that the saddest person in the world is the religious person who has lost his faith. I have not lost my faith in the European experiment. But I have to confess that it is sometimes hard to sustain the enthusiasm with which I started out some thirty years ago.

I started out along this road in the early 1970s as one of the British delegates to the liaison committee of Bars and Law Societies of the European Community.

I was some twenty years younger than almost all the others. Most of them had had direct personal experience of the miseries and horrors of the war – in some cases, of two wars. Some of them did not find it easy to forget what had happened. But they were determined to work together to build a better Europe for my generation and those that were to follow.

They were, if you like, practical idealists, and they kindled my enthusiasm for what I persist in calling the European experiment.

Today, the scars of war have almost disappeared – in Western Europe at least, and people can no longer be motivated, as I was, by the memory of events that are now passing into history. It is right that this should be so.

But it is not right that all idealism should be absent from the work we do. Without idealism we will not excite the enthusiasm of present or future generations.

“Enhanced intergovernmental cooperation” is not a dream that will stir the hearts of the young – nor, for that matter, the hearts of the old or the middle-aged. As my Professor in Edinburgh, *John Mitchell*, who was mentioned by Professor Ress, used to say, “Governments and governmental bodies have as many reasons for conniving among themselves as they have for opposing each other”. A Europe of cosy deals behind closed doors will not make anyone the fonder of the European experiment – least of all at a time when there is deep public disenchantment with the processes of government.

And I am afraid that experience also shows that we will not inspire much enthusiasm by producing more and more blueprints for a European constitution. Of course, we should discuss – and indeed put in place – the political structures that will be necessary for an enlarged Union. But if the result of these discussions has no more to offer to real people on the streets of Saarbrücken or Edinburgh than the cold porridge of Amsterdam and Nice, perhaps we should spend a little time going back to first principles.

The essence of the European experiment, as I learned it thirty years ago, is that we will best learn to live together, forgetting past injuries, through the freedom to go where we wish, to live where we like, and to trade and to work where we can. It is that simple freedom to choose that other *régimes*, of which Europe has had too much experience, will not, and cannot, allow. It is a freedom guaranteed to every

citizen of the Union as a personal right which neither the member states nor the institutions of the Union can abridge or take away.

And, may I add, it is a freedom we cannot afford to deny to our future citizens in the East.

The Four Freedoms – free movement of goods, persons, services and capital – are not just a technocratic recipe for economic improvement. The principal beneficiaries are not – or should not be – the big enterprises, important as they are to our economic future. The Four Freedoms were, and are, truly the Foundations of a new political experiment – a European Community or Commonwealth – composed, not just of nation states, but of that extraordinary patchwork of peoples that has grown up on our continent over so many centuries.

It is, of course, the very diversity of that illogical, unplanned patchwork that has so enriched Europe and the world, and we must not sacrifice that diversity on the altar of economic progress.

But we must not forget, either, that diversity also creates barriers. The rules and practices that one country holds dear may make it difficult or impossible for the citizens of another country to enjoy the freedoms the treaty guarantees. Diversity – or, if you prefer it, “subsidiarity” – must sometimes give way.

In the Court of Justice on the Kirchberg in Luxembourg, our most pressing and constant task is to maintain the balance between the claims of diversity and the claims of freedom. The conflict comes before us in many guises: today it may be the rules on trade marks or designations of origin; tomorrow, access to the profession of dentist or architect; and the next day, protection of the environment or of wild birds.

Ultimately, some individuals – some ordinary people – will be affected by what we judges do, in the goods they can buy in the supermarket, the career of their son or daughter, the air they breathe, or the birds they hear in the field or the forest.

What we call the Internal Market is not a theory for economists and political scientists, a task for bureaucrats or judges, or a plaything for politicians. It is about you and me in our daily life as ordinary citizens. But there is still a great deal to be done before it will be seen by most people as a tangible reality.

Perhaps the greatest danger is that people will take for granted what has been achieved and, through ignorance, oppose what remains to be done. We should not blame them for their ignorance. Technically, the problems are dry and difficult. It is our task, in the institutions and in the universities, to make them better understood – to explain what needs to be done and why.

That, at any rate, is what I believe and – hard as it sometimes is – I have not lost my faith in our common enterprise.

Lassen Sie mich Ihnen am Ende meiner Ausführungen noch einmal danken für die Auszeichnung, die Sie mir zuteil werden ließen. Ich bin sehr gerne mit meiner Frau nach Saarbrücken gekommen, und wir wünschen dem Europa-Institut, den dort Lehrenden und Lernenden weiterhin viel Spaß und Erfolg bei ihrer für die Zukunft Europas so wichtigen Arbeit.

## Laudatio für Ulrich Everling

Werner Meng\*

Zum fünfzigsten Geburtstag unseres Europa-Instituts freuen wir uns besonders, dass die Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität des Saarlandes einen Mann mit der Promotion zum Dr. iuris honoris causa ehrt, der in seiner Person glaubwürdig eine ganze Reihe von Aspekten vereint, welche in besonderem Maße mit dem Anliegen unseres Instituts verbunden sind.

Ulrich Everling ist als junger Beamter an den Verhandlungen zu den Römischen Verträgen beteiligt gewesen und gehört damit zu den Geburshelfern der beiden jüngeren Europäischen Gemeinschaften.

Er hat als Ministerialdirektor und Leiter der nicht zuletzt durch sein Prestige und seine Umsicht damals immer bedeutender und selbständiger werdenden Abteilung E im damals noch einfach so benannten Bundesministerium für Wirtschaft die europäische Integration in allen ihren größeren und kleineren Schritten begleitet, gehegt, gepflegt und gefördert.

Er hat danach als deutscher Richter am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften mit seiner von Kenntnis, Erfahrung und Engagement geprägten Autorität ein Stück Fortentwicklung des Gemeinschaftsrechts maßgeblich mitgestaltet. Seine Entsendung nach Luxemburg war zugleich die verdiente Anerkennung und Krönung der Laufbahn eines Mannes, der auch in der Tagespolitik nicht seine hervorragende juristische Qualifikation verloren hatte.

Als akademischer Lehrer hauptsächlich in Mainz, Münster – wo er zum ersten Male bereits 1975 zum Honorarprofessor ernannt wurde – und Bonn neben und nach seiner praktischen Tätigkeit hat er diese Kenntnisse und Erfahrungen, aber auch sein glaubwürdiges und vorbildliches Engagement für eine der bedeutendsten politischen Entwicklungen im Europa nach dem Zweiten Weltkrieg an die Studierenden weitergegeben und tut dies auch heute noch.

Schließlich hat er als Wissenschaftler in erheblichem Umfang auch die Literatur des Europarechts bereichert, bei aller stilistischen Eleganz getragen von nüchterner

---

\* Prof. Dr. Werner Meng ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Völker- und Europarecht und Direktor des Europa-Instituts – Sektion Rechtswissenschaft – der Universität des Saarlandes.

Sachlichkeit und beharrlicher Bemühung um die Erfassung und Vermittlung der angesprochenen Themen, welche die ganze Breite des Gemeinschaftsrechts abdecken. Seine Beiträge führen nicht nur immer zu einem Erkenntnisgewinn, sondern es ist auch ein Vergnügen, sie zu lesen, exakt, unprätentiös und gedankenreich, wie sie sind.

Ulrich Everling hat sich also in hervorragender Weise und in einer ganzen Reihe von herausgehobenen Funktionen um die deutsche Integration in die Europäischen Gemeinschaften und auch um die europäische Dimension dieses Integrationswerks verdient gemacht. Er hat im Ministerium Politik und Recht miteinander zu verzähnen vermocht und dabei politisches Augenmaß mit juristischer Strenge verbunden. Er ist immer einer jener Europäer gewesen, welche die besondere Bedeutung des Rechts bei der Integration, ja, als Motor der Integration, betont und durch ihr Wirken aktiv zum Tragen gebracht haben.

Bei aller Betonung des Rechts scheint im Werk Everlings aber immer auch die tiefe Überzeugung von dem Wert und der politischen Notwendigkeit des europäischen Einigungswerks zur Überwindung der Wunden zweier Weltkriege durch. Er selbst war direkt nach dem Abitur im Jahre 1943 einberufen und noch in den Zweiten Weltkrieg verwickelt worden, konnte aber dann sofort im Jahre 1945 mit dem Studium in Göttingen beginnen. Seine 1951 abgeschlossene Dissertation bei Ludwig Raiser beschäftigte sich, anders als sein späteres Lebenswerk, nicht mit Integration, sondern mit Aufspaltung von Unternehmen insbesondere durch die Trennung der Zonen in Deutschland. Gleich nach seiner zweiten Staatsprüfung im Jahre 1952 wurde Everling dann Beamter im Bundesministerium für Wirtschaft, dem er dann bis zum Jahre 1980, als er zum Richter am EuGH ernannt wurde, treu blieb.

Immer wieder hat er die zentrale Funktion des Europäischen Gerichtshofs in Luxemburg für das europäische Einigungswerk, für das fortschreitende Zusammenwachsen, aber auch für den Ausgleich zwischen den Eigenheiten der Mitgliedstaaten betont. Die Tätigkeit des Gerichtshofs, in dem er selbst ein Stück Rechtsfortbildung mitverantworten durfte, war ein Thema, was ihn auch literarisch ausgiebig immer wieder beschäftigt hat, und diesen Texten ist anzumerken, mit welcher Sorgfalt Everling die prekäre Linie zwischen notwendiger Fortbildung des Rechts und richterlichem Aktivismus immer wieder reflektiert und mit Zurückhaltung bestimmt hat. Er hat die selbstbewusste Haltung des Gerichtshofs als Hüter des Gemeinschaftsrechts und dessen kraftvolle Bereitschaft, die Herrschaft des Rechts immer zu betonen, mitgetragen, aber dabei gleichzeitig immer zur Vorsicht geraten, weil auch der Gerichtshof in all seiner Unabhängigkeit letztlich der Akzeptanz bei den Politikern, den Medien, den Wissenschaftlern, aber auch den Bürgern bedarf.

„Die Richter müssen durch die Qualität ihrer Urteile überzeugen“, hat er einmal einen kleineren Beitrag überschrieben. Ulrich Everling hat an vielen bedeutenden

und wichtigen Urteilen mitgewirkt, und die Praxis des Gerichtshofs außerhalb seiner unmittelbaren Beteiligung immer literarisch begleitet und sicherlich auch noch von außen her befruchtet. Sein nüchternes Urteil und die Genauigkeit seiner Einschätzungen verschaffte ihm Glaubwürdigkeit. Er überzeugte damals wie heute durch die Qualität seiner Argumente und war auch deshalb für den Gerichtshof eine Bereicherung, welcher zu dessen Akzeptanz in der Öffentlichkeit beitrug, wenngleich auch dessen Entscheidungen nicht immer die Politiker in Deutschland zufrieden stellten. Aber auch hier war Ulrich Everling im besten Sinne ein unabhängiger Richter, nur dem Recht in seiner in den Gemeinschaften eigenen integrativen Funktion verpflichtet. Ebenso wie er als hoher Ministerialbeamter eine entscheidende und weit geschätzte Stimme seines Landes im europäischen Konzert war, war er später primär den Gemeinschaften verpflichtet, an deren Gerichtshof er in voller Unabhängigkeit tätig war. Loyalität und Integrität waren dabei die entscheidenden Leitmotive, welche ihn immer in besonderem Maße auszeichneten.

Bei aller ihm eigenen Verbindlichkeit konnte und kann Everling aber auch sehr deutlich werden, in der Praxis, in der sachlichen Diskussion wie auch in seinen literarischen Beiträgen. Da spürt man in der durchaus klaren Wortwahl das Engagement, welches hinter der kühlen Sachlichkeit steckt und zuweilen richtig aufzulodern kann. Wenn er eine Meinung für eine Fehleinschätzung hält, so schreibt er das ohne Umschweife auch so deutlich nieder. Vielleicht am klarsten trat dieser Wesenszug von Ulrich Everling zu Tage, als er sich mehrfach in Aufsätzen mit der Entwicklung der sogenannten „Solange“-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts beschäftigte. Sein Engagement kulminierte dann bei der Beschäftigung mit dem „Maastricht“-Urteil. Er kritisierte es eingehend, ließ sich argumentativ jedoch nicht von seinen Emotionen mitreißen – aber durchblicken ließ er sie manchmal schon, wenn er etwa von „bestürzender Unbedenklichkeit“ in dieser Entscheidung sprach. Dann aber äußerte er bereits wieder die versöhnliche Hoffnung auf weitere Zurückhaltung des Gerichts.

Das Credo, welches dem ganzen Schaffen von Ulrich Everling zugrunde liegt, heißt in seinen eigenen Worten: „Die Gemeinschaft ist Rechtsgemeinschaft. Nur als solche kann sie bestehen. Wenn die Unverbrüchlichkeit ihres Rechts aufgegeben wird, ist ihr Bestand gefährdet“. Dem gilt sein Lebenswerk, was mit dieser Promotion geehrt wird. Wir ehren aber auch den Menschen Ulrich Everling, dessen unprätentiöse und herzliche Zuwendung bei vielen, die ihn kennenlernten, die Scheu vor einem großen Namen im Fluge überwinden ließ.

Lieber Herr Everling, Ihre hochverdiente Ehrung ist auch ein großartiges Geburtstagsgeschenk für unser Institut. Wir hoffen, dass Sie uns in Freundschaft verbunden bleiben.



# Überlegungen zum Fortgang der Europäischen Integration

Ulrich Everling\*



Meine erste Reaktion ist ein Wort des Dankes. Dank Ihnen, Spektabilität, für Ihre freundliche Einführung, Dank Ihnen, Herr Meng für die Laudatio, bei deren Hören ich manchmal Zweifel hatte, ob Sie wirklich mich meinten, Dank der Fakultät, der ich über das Europa-Institut seit langem verbunden bin und die mich – übrigens wenige Monate vor dem 50. Jahrestag meiner Göttinger Promotion – auszeichnet, und Dank Ihnen allen, daß Sie gekommen sind. Ich empfinde die heutige Auszeichnung als eine hohe Ehre und freue mich sehr darüber.

Dies zunächst aus einem persönlichen Grund. Ich kann mich nicht als Gelehrten im klassischen Sinne bezeichnen und war in gewissem Umfang immer Wanderer zwischen den Welten. Seit meinem Eintritt in den Ministerialdienst versuchte ich, die neuartigen Probleme, die mir ständig auf den Tisch kamen, auch konzeptionell zu verstehen und die Ergebnisse anderen zu vermitteln. Die Verbindung zwischen Praxis und Wissenschaft in der Tradition der preußischen Verwaltung habe ich mein Leben lang angestrebt. Der heutige Tag lässt mich hoffen, daß diese Bemühungen nicht ganz ohne Resonanz geblieben sind.

Der zweite Grund betrifft das Europarecht. Daß es mich seit den Verhandlungen im Brüsseler Val Duchesse fasziniert, beruht auf dem Trauma meiner Generation, nämlich Krieg, Diktatur und Völkermord. Warum und wie diese geschehen konnten und was ich selbst, obwohl noch sehr jung, durch Tun oder Nichttun dazu beigetragen habe, beschäftigt mich seit jeher und wird mich niemals loslassen. Ich verstand alsbald und verstehe auch jetzt weiterhin die Gemeinschaft und ihr Recht als die Chance, eine Wiederholung für die Zukunft auszuschließen. Wer sich seit den Anfangszeiten mit Europarecht befasste, galt lange als Exot und Außenseiter; wo weiß man das besser als hier in Saarbrücken. Heute kommt kein

---

\* Prof. Dr. Dr. h.c. Ulrich Everling ist Mitglied des Zentrums für Europäisches Wirtschaftsrecht der Rheinischen Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn und ehem. Richter des Gerichtshofs der Europäischen Gemeinschaften. Der Beitrag gibt die geringfügig veränderte Dankesrede wieder, die der Verfasser anlässlich der Verleihung der Ehrenpromotionen am 15. Juni 2001 an der Universität des Saarlandes gehalten hat. Der persönlich gehaltene Vortragsstil wurde beibehalten, auf Nachweise wurde verzichtet.

Jurist mehr ohne das Europäische Recht aus. Es erfüllt mich mit Genugtuung, daß ich zu dieser Entwicklung durch lebenslange, sachbezogene Arbeit beitragen konnte und daß dies von Ihrer im Europarecht renommierten Universität anerkannt wird.

An einem solchen Tage sind wohl einige Worte aus persönlicher Sicht gestattet. Ich möchte auf der Grundlage langer praktischer Erfahrung einige subjektive Überlegungen zur gegenwärtigen Debatte über Europa vortragen. Dabei kann ich in der gebotenen Kürze nicht zu den vielen Vorschlägen und zu den Patentlösungen, die zur Zeit vorgetragen werden, Stellung nehmen, sondern nur ganz unsystematisch einige kurze Thesen aufstellen; ich habe sie meist schon anderswo ausführlich begründet.

## II

Zunächst möchte ich entgegen dem allgemeinen Hang zum Vergessen an den politischen Charakter von Europäischer Union und Gemeinschaft erinnern. Nach dem Scheitern erster politischer Bemühungen wurde zwar die Wirtschaft mit dem Gemeinsamen Markt als Kern in den Mittelpunkt der Integration gerückt, aber so wichtig die Öffnung der Märkte auch für den Wiederaufbau nach dem Kriege war, so blieb doch das politische Ziel entscheidend. Durch die Verflechtung der Staaten und ihrer Gesellschaften sollte eine Wiederholung von Krieg und Gewaltherrschaft für die Zukunft unmöglich werden. Daß dieses Motiv noch heute fortbesteht, zeigte sich spätestens bei der Wiedervereinigung, durch die Deutschland zum weitaus größten Mitgliedsstaat wurde. Wir sollten akzeptieren, dass dies unsere Partner beuruhigt. Nicht nur für sie, sondern auch für uns ist die politische Stabilität in Europa lebenswichtig.

Es zeigte sich außerdem alsbald, daß hoheitliche Betätigung im Bereich der Wirtschaft nicht politisch neutral ist. Wirtschaftspolitik ist Politik, Entscheidungen im wirtschaftlichen Bereich greifen in die Rechte der Bürger und die innere und äußere Politik der Staaten ein. Besonders deutlich wird das bei der Rechtsangleichung, die nicht, wie es bei der Harmonisierungsflut zur Verwirklichung des Binnenmarktes suggeriert wurde, ein weitgehend mechanischer Vorgang ist, sondern immer auch Traditionen, Strukturen, Besitzstände und Wertungen betrifft. Entscheidungen wurden in der Gemeinschaft seit jeher und werden nun auch in der Union mehr unter politischen als unter sachlichen Gesichtspunkten getroffen. Union und Gemeinschaft waren niemals funktionale „Zweckgemeinschaften“ in dem Sinne, daß es in ihnen nur um fachliche Wissensbildung und nicht um politische Willensbildung ging. Sie sind nicht erst seit dem Maastricht-Vertrag, sondern seit langem, wenn auch partiell und unvollkommen, politische Union und Gemeinschaft. Wer den Bestand der Gemeinschaft antasten oder gar zurück entwickeln will, stellt deshalb die politische Friedensordnung Europas in Frage.

### III

Union und Gemeinschaft sind keine Bündel begrenzter Einzelermächtigungen, sondern durch Gesamtakt geschaffene Organisationen zur autonomen Wahrnehmung bestimmter Aufgabenbereiche und Hoheitsrechte. Die Mitgliedstaaten erteilten mit ihrer Zustimmung zum Gründungsakt zugleich den Befehl zur Anwendung des Gemeinschaftsrechts mit Wirkung für und gegen die Bürger, und zwar – allenfalls von Extremfällen abgesehen – mit Vorrang vor allem nationalen Recht. Nichts ist irreführender als die „Brückentheorie“, nach der das Gemeinschaftsrecht über die Brücke des Zustimmungsgesetzes unter ständiger Kontrolle des nationalen Verfassungsgerichts in das nationale Territorium einfließt. Die Rechtssätze von Union und der Gemeinschaft entstehen und gelten auf Grund der diesen übertragenen Hoheitsgewalt, ohne jeweiliger erneuter Bestätigung durch die Zustimmungsgesetze der Mitgliedstaaten zu bedürfen.

Die Kontrolle der Rechtsakte der Gemeinschaft obliegt nach den Verträgen dem Gerichtshof und dem Gericht erster Instanz. Wenn jeder Mitgliedstaat durch sein oberstes Gericht nach seinen traditionellen Methoden, Interessen und Wertungen unterschiedlich entscheiden könnte, ob Rechtsakte der Gemeinschaft in seinem Hoheitsgebiet angewendet werden, wäre die Einheit des Gemeinschaftsrechts gefährdet. Sie ist aber für den Bestand von Union und Gemeinschaft unverzichtbar, denn diese sind Schöpfungen des Rechts und werden mangels einer ausreichenden Grundlage in einem gemeinsamen Bewußtsein der Völker allein durch ihre Rechtsordnung zusammengehalten. Deshalb muß auch künftig die einheitliche Anwendung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts mit Hilfe funktionsfähiger europäischer Gerichte gesichert werden.

### IV

Die Mitgliedstaaten sind zugleich Glieder und Träger von Union und Gemeinschaft. Glieder sind sie, soweit sich die Gemeinschaftszuständigkeit erstreckt, aber in den übrigen Bereichen bestehen sie als eigenständige Völkerrechtssubjekte und Hoheitsträger fort. Sie sind zugleich Träger von Union und Gemeinschaft, denn sie sind nicht nur ihre Gründer, sondern zur Zeit auch letzte Instanz bei Vertragsänderungen, und sie wirken über den Rat maßgebend bei der Willensbildung mit.

Der Rat ist trotz der nachhaltig verstärkten Mitwirkung und Mitentscheidung des Europäischen Parlaments nach wie vor zentrales Entscheidungsorgan von Union und Gemeinschaft. Daran ändert auch die impulsgebende Stellung des Europäischen Rates der Staats- und Regierungschefs nichts, denn dessen Beschlüsse wirken nur durch die Autorität seiner Mitglieder, binden aber die Gemeinschaftsorgane nicht und lassen das geltende Recht unberührt. Obwohl im Rat entgegen dem in der Öffentlichkeit bestehenden Eindruck in den meisten Fällen mit Mehr-

heit entschieden werden kann, muß in ihm stets um Kompromiß und Konsens gerungen werden. Die Mitgliedstaaten bringen ihre unterschiedlichen Traditionen, Strukturen, Interessen und Wertvorstellungen in die Willensbildung ein. Sie müssen unter Vermittlung der Kommission als der Vertreterin des Gemeinschaftsinteresses gemeinsam mit dem Parlament zu einer möglichst weitgehenden Übereinstimmung gebracht werden. Andernfalls kann das Gemeinschaftsrecht in der Bevölkerung nicht als Ergebnis legitimer Rechtsetzung Akzeptanz finden.

Kennzeichnend für Union und Gemeinschaft ist seit jeher das Spannungsverhältnis zwischen ihrer Politik und ihrer Mitgliedstaaten. Wegen der Interdependenz aller öffentlichen Angelegenheiten können beide Seiten in vielen Bereichen nicht ohne die Mitwirkung oder Zustimmung der anderen handeln. Das kann zu gegenseitigen Blockaden führen, wie sie aus dem deutschen Bundesstaat bekannt sind. Die Gefahr, daß die öffentlichen Angelegenheiten auf beiden Ebenen nicht mehr angemessen wahrgenommen werden können, ist evident. Aus diesen Gründen müssen die Entscheidungsmechanismen auch künftig in hohem Maße auf Konsensfindung ausgerichtet sein.

## V

Die Gemeinschaft hat seit ihren Anfängen ihren gegenwärtigen Stand im wesentlichen durch ständige kleine Schritte und durch beharrliche Arbeit an Sachproblemen erreicht. Ihre Beschlüsse wurden im wesentlichen durch sachbezogene Arbeit der Fachleute der Mitgliedstaaten und der Kommission, beeinflußt durch die Vertreter der organisierten Interessen, vorbereitet und vorangetrieben und dann, durchaus vergleichbar dem Verfahren des Bundesrates, vom Rat beschlossen, dessen Mitglieder in ihren Mitgliedstaaten parlamentarisch verantwortlich sind. Nach der schrittweisen Stärkung des Europäischen Parlaments geschieht das heute unter dessen weitgehender Mitentscheidung oder wenigstens Mitwirkung. Die Beschlüsse sind die also teils direkt über das gewählte Europäische Parlament, teils indirekt über nationalen Minister durch die nationalen Parlamente legitimiert. Das mag nach den Kriterien nationaler Verfassungen noch nicht befriedigen, aber jedenfalls ist das Gerede von der „bürokratischen“ Gesetzgebung bei unvoreingenommener Analyse nicht vertretbar. Ich bekenne mich dazu und bin ein wenig stolz darauf, einer dieser geschmähten „Bürokraten“ gewesen zu sein, die dazu beigetragen haben, daß die Gemeinschaft auch in Zeiten von Stagnation und „Euroskerose“ zusammengehalten und sogar vorangebracht wurde.

Ein anderer Weg als das schrittweise Vorgehen durch beharrliche Arbeit an den Sachproblemen war und ist im Normalfall kaum möglich. Einen „großen Sprung“ kann es nur ausnahmsweise geben, Staaten „springen“ abgesehen von Extremlagen wie Krieg und Revolution nicht. Selbst die Entscheidung über den Euro wäre wohl ohne den Mauerfall kaum zustande gekommen. Die Integration ist inzwischen so

weit fortgeschritten, daß jeder zusätzliche Ausbau von Union und Gemeinschaft weiter an die Substanz der Mitgliedstaaten geht und deshalb auf Widerstand stößt. Es fragt sich, ob die Vergemeinschaftung nicht bereits einen Grad erreicht hat, bei dem es nicht mehr um die Fortentwicklung insbesondere im Bereich der Kompetenzen, sondern um die institutionelle Konsolidierung und inhaltliche Abrundung des gegenwärtigen Standes geht.

Die Vorgänge um den Vertrag von Nizza, den die Iren gerade abgelehnt haben, sollten warnen. Den weitreichenden Erwartungen, die unmäßige Ankündigungen durch Politik und Medien aufgebaut hatten, folgte, verstärkt durch unsägliche Begleitumstände, der ernüchternde Absturz in den europäischen Alltag. Doch bei sachlicher Bewertung ist festzustellen, daß der Vertrag von Nizza nach der Methode der kleinen Schritte eine ganze Reihe von anstehenden Fragen durchaus sachgerecht und zukunftsweisend löst, wenn auch wichtige offen bleiben.

Nach aller Erfahrung ist demnach zweifelhaft, ob die für 2004 vorgesehene Folgekonferenz mehr als weitere begrenzte Schritte zur Konsolidierung und Bestätigung des gegenwärtigen Standes bringen kann. Deshalb muß davor gewarnt werden, wiederum durch unmäßige Forderungen und Visionen unrealistische Erwartungen zu wecken.

## VI

Visionen werden zur Zeit geradezu inflationär mit Hilfe des Begriffes der Verfassung angeboten. Mit ihm lassen sich viele Bedeutungen verbinden, und deshalb eignet er sich trefflich dazu, die eigentlichen Gedanken und Ziele zu vernebeln. So wäre zu fragen, ob eine Verfassung nicht häufig eher aus innenpolitischen Motiven als mit ernster Absicht gefordert wird und ob nicht oft mit ihr in Wahrheit dem Willen, die Gemeinschaft zurück zu entwickeln, ein positiver Anstrich gegeben werden soll. Besonders nahe liegt eine solche Annahme, wenn statt einer Verfassung ausdrücklich ein „Verfassungsvertrag“ gefordert wird.

Wenn die Verfassung, wie häufig, begrifflich mit dem Staat verbunden wird, kann sie für Union und Gemeinschaft nicht verwendet werden, denn ein europäischer Superstaat erscheint weder realistisch noch wünschenswert. Um so erstaunlicher ist, daß einige der Vorschläge weitreichende staatsähnliche Vorstellungen enthalten, wobei sie zugleich, einigermaßen inkonsequent, den Fortbestand der Nationalstaaten postulieren. Besonders erstaunlich ist die Vorstellung von einer europäischen Regierung, denn sie setzt ein staatenübergreifendes Wechselspiel zwischen Mehrheit und Opposition auf Grund von politischen Richtungsentscheidungen voraus, das es nach dem gegenwärtigen Stand nicht gibt.

Ebenso erscheint es wenig realistisch, wenn mit dem Begriff der Verfassung in der Tradition der französischen Revolution ein sinn- und wertestiftender Aufbruch in

eine gemeinsame Zukunft gemeint ist. Es ist zwar richtig, daß ein Zusammenhalt von Union und Gemeinschaft auf Dauer nur zu erwarten ist, wenn zwischen den Völkern ein Bewußtsein der Zusammengehörigkeit besteht, das wenigstens auf einem Grundstock gemeinsamer Wertvorstellungen beruht. Ansätze dafür gibt es bereits, so im Unionsvertrag gemeinsame Grundsätze, auf denen Union und Mitgliedstaaten beruhen, und nunmehr in der Grundrechtscharta. Doch der Weg zu einer echten Wertegemeinschaft ist weit, und niemand weiß, ob er zu einem Ziel führen kann. Jedenfalls ist zur Zeit ein Sprung in eine so verstandene Verfassung, die etwa Gegenstand eines „Verfassungspatriotismus“ sein könnte, außerhalb jeder Realität.

Doch in einem bescheideneren Sinne wird auch bei Organisationsregeln außerstaatlicher menschlicher Einrichtungen von einer Verfassung gesprochen. In diesem Sinne haben Union und Gemeinschaft längst eine Verfassung, die in den Verträgen angelegt ist und durch den Gerichtshof verfestigt und auch so bezeichnet wurde. Der Ruf nach einer Verfassung führt insofern zur Bestätigung der bestehenden Regeln und zielt auf deren weitere institutionelle Konsolidierung. Nur in dieser Form ist er realistisch, und insoweit macht er auch Sinn und braucht nicht als Etikettenschwindel angesehen zu werden. Auch die Grundrechtscharta bringt nicht viel mehr, als längst auf Grund der Rechtsprechung der Luxemburger und Straßburger Gerichtshöfe gilt. Und dennoch hat sich bereits ihre Verkündung in unverbindlicher Form als integrationsfördernd erwiesen. Insofern könnte auch die Proklamierung einer Verfassung in diesem beschränkten Sinn bewußtseinsbildend wirken, selbst wenn sie bescheidene Ziele verfolgt. Jedenfalls sollte aber das Spiel mit dem Wort Verfassung nicht dazu verführen, den Boden der Realität zu verlassen und unerfüllbare Erwartungen zu wecken.

## VII

Wie die gegenwärtigen Organisationsregeln im Rahmen einer so verstandenen Verfassungsdebatte fortgebildet werden könnten, kann hier im einzelnen nicht mehr behandelt werden. Nur drei Fragen, die besonders wichtig erscheinen, seien kurz hervorgehoben.

Dringlich erscheint vor allem, die diffuse und für den Bürger nicht durchschaubare Konstruktion von Union und Gemeinschaft zu bereinigen. Nach der Vorstellung einiger Initiatoren sollte sie entsprechend den Bestrebungen, die seit den *Fouchet-Plänen de Gaulles* verfolgt wurden, offenbar dazu dienen, die Gemeinschaft mittels der Union unter die intergouvernementale Aufsicht des Europäischen Rates und damit der Mitgliedstaaten zu stellen. Das ist wegen der Unantastbarkeit der Gemeinschaftsorgane und der Unantastbarkeit des Gemeinschaftsrechts gründlich mißlungen, Union und Gemeinschaft sind bereits zu einer politischen und funktionellen Einheit mit gemeinsamen Regeln geworden. Dem sollte durch

eine einheitliche Organisation mit einheitlicher Rechtspersönlichkeit, einheitlichen Organen und übersichtlichen Verfahren, die auch der Bürger besser versteht, Rechnung getragen werden.

Zur gegenwärtigen Demokratiedebatte wurde bereits einiges bemerkt, doch zusätzlich sei betont, daß der schrittweise Ausbau der Stellung des Europäischen Parlaments als Gesetzgebungsorgan konsequent fortgeführt werden muß. Allgemeine Rechtsätze der Gemeinschaft sollten künftig in aller Regel der übereinstimmenden Beschußfassung von Rat und Europäischem Parlament bedürfen, und dessen Zuständigkeit sollte auch auf die Bereiche der Union erstreckt werden, die ihr bisher entzogen sind. Weiter kann aber beim gegenwärtigen Stand nicht gegangen werden, so daß der Rat nicht zur zweiten Kammer werden kann. Die Zahl der Abgeordneten ist im Verhältnis zur jeweils repräsentierten Bevölkerung auch dann, wenn ein berechtigter Minderheitenschutz zugunsten kleinerer Mitgliedstaaten anerkannt wird, so verzerrt, daß von demokratischer Gleichheit kaum gesprochen werden kann. Deshalb ist der erste Schritt zur Anpassung an die Größenverhältnisse durch den Nizza-Vertrag zu begrüßen. Außerdem ist ein Vorrang des Europäischen Parlaments vor dem Rat wohl so lange fragwürdig, als auf gesellschaftlicher Ebene eine staatenübergreifende politische Willensbildung, die zur Formulierung übernationaler politischer Grundströmungen führt, allenfalls in Ansätzen stattfindet. Bis auf weiteres wird es deshalb bei der bereits erwähnten doppelten Legitimierung der Rechtsetzung über das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente bleiben müssen.

Schließlich sei zur Kompetenzabgrenzung zwischen Union und Gemeinschaft einerseits und den Mitgliedstaaten andererseits, dem Schlüsselproblem für die künftige Entwicklung, bemerkt, daß es den oft unreflektiert geforderten Kompetenzkatalog nach der gegenwärtigen Konzeption nicht geben kann. Die Grundfreiheiten des Binnenmarktes werden als umfassende Beschränkungsverbote interpretiert und die Kompetenzen zur Verwirklichung des Binnenmarktes funktional und nicht inhaltlich formuliert. Deshalb erstrecken sich die Freiheiten des Binnenmarktes notwendig auch auf Bereiche, die an sich nicht zur Zuständigkeit von Union und Gemeinschaft gehören. Der Vertrag von Amsterdam hat diese seit langem geübte Praxis durch zahlreiche Querschnittsklauseln bestätigt. Wer einen Kompetenzkatalog fordert, muß also die Grundfreiheiten des Binnenmarktes einschränken. Diese sind aber nach wie vor der harte Kern von Union und Gemeinschaft. Ihre Einschränkung würde deren Bestand betreffen und zur Lockerung der bestehenden Bindungen führen, deshalb müssen andere Lösungen gesucht werden. Das zeigt, wie besonnen die Pläne für die Reformkonferenz aufzustellen sind.

Union und Gemeinschaft haben wesentlich zu fünfzig Jahren Frieden und Freiheit im Zentrum Europas beigetragen. Als Angehöriger der abtretenden Kriegsgeneration hoffe ich im Interesse unserer Kinder und Kindeskinder, daß das

europäische Einigungswerk auch künftig unter den schwierigen Bedingungen einer fast verdoppelten Zahl von Mitgliedstaaten erfolgreich fortgesetzt wird.

## Laudatio für Karl Doehring

Torsten Stein\*

Karl Doehring wurde am 17. März 1919 in Berlin geboren. Wie bei so vielen seiner Generation führte sein Lebensweg ihn nach der Schulausbildung nicht an die Universität, sondern in Wehrdienst, Kriegsdienst und Gefangenschaft. Die Unerschrockenheit und Unbeugsamkeit, mit der er in den Jahren ab 1968 den Rechtsstaat gegen die sogenannte Studentenrevolte und ihre Begleiterscheinungen verteidigte, haben sich viele, die ihn damals begleiteten, auch damit erklärt, daß er schon ganz anderes erlebt und durchgestanden hatte.

Von 1948 bis 1951 studierte Karl Doehring Rechtswissenschaften an der Universität Heidelberg, wurde dort 1956 promoviert und 1962 habilitiert. Im selben Jahr wurde er zum Wissenschaftlichen Mitglied des Max-Planck-Instituts für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht berufen, dessen Direktor er von 1980 bis zu seiner Emeritierung im Jahre 1987 war. Parallel zu seiner Tätigkeit am Max-Planck-Institut war Karl Doehring seit 1964 Honorarprofessor an der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg und ab 1968 bis zu seiner Emeritierung Ordinarius für Staats- und Völkerrecht. Zweimal war Karl Doehring Dekan der Fakultät, das zweite Mal ganz bewußt gewählt für das Jahr des 600. Jubiläums der Universität Heidelberg. 1971 wurde Doehring zunächst *Associé* und alsbald *Membre* des Institut de Droit International, wo er unter anderem den Ausschuß für Fragen des Auslieferungsrechts leitete – ein besonders aktuelles und brisantes Thema in der damaligen Hochzeit des internationalen Terrorismus. Von 1981 bis 1985 war Doehring Vorsitzender der Deutschen Gesellschaft für Völkerrecht.

Im wissenschaftlichen Werk Karl Doehrings bildeten Staatsrecht und Völkerrecht – und verbindend die Rechtsvergleichung – immer eine Einheit, und er hat mit Vorrang Themen bearbeitet, bei denen sich Staatsrecht und Völkerrecht berührten und beeinflußten. Seine ersten Monographien hatten den Diplomatischen Schutz und das völkerrechtliche Fremdenrecht zum Gegenstand. Sein in drei Auflagen erschienenes „Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland“ trägt den Untertitel: „Unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsvergleichung und des Völker-

---

\* Prof. Dr. Torsten Stein ist Inhaber des Lehrstuhls für Europarecht und Europäisches Öffentliches Recht und Direktor des Europa-Instituts – Sektion Rechtswissenschaft – der Universität des Saarlandes.

rechts“. Seine „Allgemeine Staatslehre“ – in zweiter Auflage erschienen, die dritte ist in Vorbereitung –, die das Normative in den Vordergrund stellt, ohne Politik, Soziologie und Rechtsphilosophie zu verschweigen, betrachtet den Staat immer aus der „Innensicht“ und der „Außensicht“, und dazu gehört immer auch das Europarecht. Sein großes Lehrbuch zum Völkerrecht, rechtzeitig zu seinem 80. Geburtstag erschienen und die einzige aktuelle Gesamtdarstellung des Völkerrechts aus einer Feder, wirft immer wieder den Blick auf die Hauptakteure des Völkerrechts, die Staaten. Rund 180 Artikel zu allen aktuellen, aber auch grundsätzlichen Themen des Staats- und Völkerrechts zeigen das gleiche Grundmuster, wobei Karl Doehring Doktrin und Theorie immer auch auf den Prüfstand der praktischen Relevanz gestellt und an der Realität gemessen hat. Das gilt auch für das Europarecht, das als Völkerrecht entstanden ist und das staatliche Recht maßgeblich beeinflußt. Schon aus seiner eigenen Lebensgeschichte heraus ein überzeugter Befürworter der europäischen Integration, hat Karl Doehring aber auch immer auf Klarheit und Wahrheit bestanden, solange dieses Europa aus Nationalstaaten gebaut ist, die die Letztverantwortung gegenüber ihren Bürgern tragen. Ich vermute, daß er mit dem *sui generis-Charakter* des Gemeinschaftsrechts nie so furchtbar viel anfangen konnte.

Die Bedeutung des Normativen und feste Standpunkte haben Karl Doehring nie gehindert, andere Ansichten gelten zu lassen. „Zeitgeist“ und *political correctness* waren und sind seine Sache nicht, aber es gab für ihn eigentlich nie nur eine richtige Lösung, es gab schlüssige und nicht so schlüssige Argumente.

Diese Haltung hat immer auch seine Lehrveranstaltungen geprägt. Und in dieser Hinsicht verdankt das Europa-Institut der Universität des Saarlandes Karl Doehring unendlich viel. Über viele Jahre und bis zur Vollendung seines 80. Lebensjahres hat Karl Doehring Lehrveranstaltungen am Europa-Institut gehalten, die von den Studierenden außerordentlich geschätzt wurden, insbesondere das Seminar über internationale Gerichtsbarkeit, in dem anhand von Fällen der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, der Straßburger Menschenrechtsgerichtshof und der Internationale Gerichtshof verglichen wurden hinsichtlich Zuständigkeit, Verfahren und Entscheidungswirkung.

Mit der Verleihung der Ehrendoktorwürde dankt die Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität des Saarlandes Karl Doehring für seine langjährige Lehrtätigkeit am Europa-Institut, und sie ehrt einen großen Staats- und Völkerrechtler.

# Die Europäische Union aus der Sicht des Bürgers

Karl Doebring\*

Es war bisher üblich, Europa überwiegend aus der Sicht „von oben“ zu betrachten und so die Konstruktion der Europäischen Union und der Europäischen Gemeinschaft wie ein Sandkastenspiel vorzuführen. Man ist erinnert an das berühmte Zitat aus dem Faust: „Was ihr den Geist der Zeiten heißt, das ist im Grund der Herren eigener Geist“. Hier nun soll es um die Sicht des Bürgers der Union gehen. Dabei ist zuvor eine Klarstellung über das Wesen der Supranationalität notwendig, nämlich ihres fundamentalen Unterschiedes zu intergouvernementaler Zusammenarbeit der Staaten.

Wenn man die Feststellung trifft, die staatliche Souveränität sei durch Übertragung von wesentlichen Hoheitsrechten auf die supranationale Organisation „amputiert“, und so bedeute Souveränität des Staates – ob man das begrüßt oder ablehnt – jedenfalls keine umfassende Hoheitsmacht mehr, wird dem oftmals entgegen gehalten, das sei doch auch der Fall bei Bindung des Staates an Beschlüsse anderer internationaler Organisationen, wie etwa Beschlüsse des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen gemäß Art. 25 der Charta; auch solche Beschlüsse seien doch geeignet, die Souveränität des Nationalstaates in zumindest vergleichbarer Art zu beschränken.

So führt *Albrecht Rodelzhofer* aus, dass ein Staat als Mitglied der Vereinten Nationen auch „manche Zuständigkeiten, wenn auch nicht vergleichbar denen im Rahmen der Europäischen Einigung, verloren“ habe.<sup>1</sup> Er verweist auf Art. 25 der Charta der Vereinten Nationen, wonach u.a. Sanktionsbeschlüsse des Sicherheitsrates den Mitgliedstaat binden und so bedeuten, dass ein Staat nicht mehr die Zuständigkeit habe, selbständig darüber zu entscheiden, mit wem seine Bürger – etwa im Falle eines Embargos – Handel treiben können. Obwohl dann gesagt ist, dass die Lage nicht vergleichbar „mit derjenigen in der Europäischen Gemeinschaft“ sei, wird doch „verglichen“, offenbar mit dem Ziel, Gemeinsamkeiten

---

\* Prof. Dr. Dr. h.c. Dr. h.c. mult. Karl Doebring ist ehem. Direktor am Max-Planck-Institut für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht.

<sup>1</sup> *Rodelzhofer*, Verfassungsstaatlichkeit im nächsten Jahrhundert – Chancen für Gemeinsamkeit und Notwendigkeit der Vielfalt, in: Das Grundgesetz im Prozeß europäischer und globaler Verfassungsentwicklung. Internationales Symposium zum 50-jährigen Bestehen des Grundgesetzes, 2000, S. 288.

solcher Staatenbindungen festzustellen. Dabei wird der in diesem Zusammenhang zweideutige und daher missverständliche Ausdruck „Zuständigkeit“ benutzt und undifferenziert in die Argumentation eingesetzt.

Auch eine kurze Bemerkung von *Helmut Steinberger* ist in diesem Zusammenhang interessant<sup>2</sup>. Er führt aus: „Die vertraglichen Bindungen zur, sei es gemeinschaftlichen, sei es intergouvernementalen Ausübung ihrer Souveränitäten in nach wie vor begrenzten Bereichen, nehmen den Mitgliedstaaten nicht den Status der Souveränität“. Für den intergouvernementalen Bereich ist dem uneingeschränkt zuzustimmen, während für den gemeinschaftsrechtlichen Bereich erhebliche Bedenken bestehen. In diesem Bereich nämlich besteht nicht der Status einer umfassenden Souveränität fort, sondern ein solcher wesentlich beschränkter Souveränität.

Die „Zuständigkeit“ des Sicherheitsrats ist in Art. 25 der Charta der Vereinten Nationen völlig klar festgestellt. Es heißt dort: „*The Members of the United Nations agree to accept and carry out the decisions of the Security Council in accordance with the present Charter*“. Die Zuständigkeit des Sicherheitsrats umfasst also nicht die konkrete Durchführung seiner Beschlüsse, sondern diese sind von den Staaten zu vollziehen (*carry out*). Ganz das Gleiche würde gelten bei dem Vollzug eines Urteils des Internationalen Gerichtshofs, das regelmäßig auch nur die Feststellung trifft, dass es zu vollziehen ist, nämlich durch den betroffenen Staat selbst. Der bisher noch nicht eingetretene Fall, dass der Sicherheitsrat mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln gemäß Art. 94 der Charta das Urteil vollstreckt, bedeutet auch nicht die Durchführung des Urteils im Inneren eines Staates, sondern nur den Zwang gegen den Staat als Völkerrechtssubjekt.

Die „Zuständigkeiten“ im Rahmen des EG-Vertrages liegen völlig anders. Die europäischen Normen und Entscheidungen der Organe der EG haben unmittelbare Wirkung für die Staatsbürger. So sagt Art. 249 EGV, dass Verordnungen unmittelbar in jedem Mitgliedstaat gelten, und dass Entscheidungen für diejenigen verbindlich sind, die sie bezeichnen.

Der Unterschied zwischen Beschlüssen klassischer internationaler Organisationen und supranationalen Organisationen ist also hinsichtlich ihrer Adressaten keine Spekulation, sondern den Texten unmissverständlich zu entnehmen.

Angesichts dieses Unterschiedes ist es müßig, sich darüber zu streiten, ob der Begriff der Souveränität sich gewandelt habe, ob er also die Allzuständigkeit des Staates meint, oder sich heute mit einer durch Abgabe von Hoheitsrechten amputierten Staatsgewalt verträgt. Angesichts dieses Befundes ist es auch gleichgültig, ob man sich um die Einordnung des supranationalen Rechts in die Charakteristika des Staatenbundes, des Bundesstaates, des partiellen Bundesstaates oder des

---

<sup>2</sup> Steinberger, Anmerkungen zum Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Hommelhoff/Kirchhof (Hrsg.), Der Staatenverbund der Europäischen Union, 1994, S. 28.

Staatenverbundes bemüht. Das alles wäre ein Streit um Terminologie. Hier soll es nur um die Rechtsfolgen gehen, und diese sind bei intergouvernementaler Zusammenarbeit der Staaten und einer solchen im Rahmen der Supranationalität in wesentlichen Fragen unterschiedlich.

Wie stellt sich nun dieser so aufgezeigte Unterschied aus der Sicht des europäischen Bürgers dar?

Geht der Staat eine intergouvernementale Bindung ein, schließt er also einen „normalen“ völkerrechtlichen Vertrag, wird regelmäßig diese Bindung dem Bürger durch staatliche Anordnung vermittelt. Auch der Staat entscheidet, ob eine *Self executing-Wirkung* der vertraglichen Normen eintritt, d.h. er entscheidet darüber, ob die Bindung noch einer speziellen Transformation bedarf. Daran ändert die Tatsache nichts, dass auch völkerrechtliche Normen für das Individuum unmittelbar Rechte und Pflichten erzeugen können, sei es aufgrund einer vom Völkerrecht selbst erzeugten Wirkung, wie das heute weitgehend für die fundamentalen Regeln des Menschenrechtsschutzes angenommen werden kann, oder aufgrund eines Verfassungsbefehls. Regelmäßig entscheidet die Staatsgewalt, wie der Bürger sich zu verhalten hat, wenn sein Staat sich vertraglich gebunden hat.

Bei der Einwirkung nun von supranationalem Recht, also bei der Übertragung von Hoheitsrechten, tritt für den Staatsbürger ein Spaltungszustand ein. Er muss sich fragen, von wem denn eine Anordnung kommt, sei es in Form abstrakter Regelung, oder individueller Entscheidung. Von dem Ergebnis dieser Prüfung hängt wesentlich die Frage ab, wie der Bürger sich dagegen wehren kann, wenn er meint, rechtswidrig behandelt worden zu sein. Das wäre zunächst nur eine negative Sicht. Positiv gesehen aber heißt das auch: Wem nun schuldet der Bürger Gehorsam und Loyalität? Und welcher Gehorsam hat Vorrang, wenn die beiden Gehorsamspflichten in Konflikt geraten?

Im Hinblick auf die nach Amputation der Staatsgewalt übrig gebliebenen staatlichen Anordnungen kennt der Bürger die Befehlsstelle. Es gelingt ihm noch, sie zu personifizieren; er kennt den Regierungschef und die Zusammensetzung des Parlaments, denn er hat an der Machtverteilung teilgenommen, oder hätte es doch können. Auch wenn wenig „Bürgernähe“ besteht, geht es doch um „seine“ Regierung und „sein“ Parlament.

Das sind keine theoretischen Feststellungen um ihrer selbst willen, sondern sie entsprechen dem Sinn der Bezeichnung des Staates als Republik, wonach in einem solchen Staatswesen der Bürger, wenn auch nur mittelbar, die Verantwortung für das Gemeinwesen mit allen anderen Bürgern zusammen trägt. Der Bürger trägt auch das gemeinsame Schicksal des Staatsvolkes, denn er partizipiert an dessen Glück und haftet bei dessen Unglück; er bekommt, gemeinschaftlich mit allen Republikanern, was er verdient, nämlich die Quittung für sein politisches Verhalten, konkretisiert im Wahlvorgang. Man kann von dem Republikaner Opfer

verlangen, denn er ist nicht Unterworfener, sondern Teilhaber an der Staatsmacht. Er muss auch nicht – im Gegensatz zu *Rousseau* – anerkennen, dass die Mehrheit Recht hat, sondern er kann daran mitwirken, dass das, was er für Recht hält, sich doch eines Tages durchsetzt.

Das ist die platonische Idee der Republik. Die Demokratie hingegen ist ein Zähl-system, denn die reine Zahl der Mehrheit wird der reinen Zahl der Minderheit gegenüber gestellt, und so wird aufgerechnet. Aber der republikanische Gedanke fügt wieder zusammen, was das Zählsystem zu spalten schien. Auch in der politischen Opposition – Ergebnis des demokratischen Zählsystems – bleibt der Staatsbürger ein Republikaner, d.h. mitverantwortlich für das Gemeinwesen als Inhaber der Chance, eine „bessere“ Regierung zu inthronisieren.

Bei intergouvernementaler Zusammenarbeit der Staaten, also im Staatenbund oder auch in einer „klassischen“ internationalen Organisation, bleibt das Innenvierhältnis zwischen Bürger und Staat unverändert. Ganz anders steht es bei der Bildung einer supranationalen Organisation, auf die Hoheitsrechte übertragen wurden. Der einer solchen Organisation zugehörige Staatsbürger wird nun im Hinblick auf seine Gehorsamspflicht und seine Loyalitätspflicht aufgespalten: Er ist in einer Doppelrolle Staatsbürger und gleichzeitig Unionsbürger. Als Staatsbürger ist er Republikaner – als Unionsbürger aber kann er das nicht sein, wie das sogleich gezeigt werden wird. Er ist also nicht nur gespalten in der Zugehörigkeit zu verschiedenen Befehlsverbänden, sondern im jeweiligen Verhältnis zu diesen. Er hat nicht, wie das einmal gesagt wurde, eine doppelte Identität, aber eine doppelte Abhängigkeit.

Als Unionsbürger ist der Bürger kein Republikaner. Es fehlt jeder Bezug zu dieser den Staatsbürger letztlich ausmachenden Eigenschaft. Denn es gibt keine erkennbare Miterantwortung für diesen supranationalen Herrschaftsverband. Die von dem Bürger beauftragte Regierung ist nämlich nur eine von fünfzehn Regierungen, die die supranationale Regierung bilden; und die vom Bürger selbst über sein nationales Parlament beauftragte Regierung kann jederzeit überstimmt werden. Auf die übrigen vierzehn Regierungen hat der Bürger keinen Einfluss. Die Identität von Herrschern und Beherrschten – mag sie auch im Nationalstaat oft als Fiktion betrachtet werden – ist hier völlig aufgehoben.

Bei der Wahl zum Europäischen Parlament kann der Bürger nicht unterscheiden zwischen Mehrheit und Opposition. Da die selbständige Gesetzgebungszuständigkeit des Parlaments sich auf Gesetzesverhinderung beschränkt, vermittelt die Wahl des Parlaments auch keine Möglichkeit der aktiven Mitgestaltung der Politik. Es ist dem Bürger auch unmöglich, die Wahl des Kommissionspräsidenten und der Kommission zu beeinflussen, denn wie sollte er die politischen Kräfte des Parlaments und ihre Chancen berechnen, gestaltend auf die Zusammensetzung und Qualifikation der Kommission einzuwirken.

Auch die Einsetzung der Richter dieser Organisation bleibt für den Bürger ein Geheimnis, denn nicht einmal sein nationales Parlament kann diese Richterernennung beeinflussen, und bestenfalls sind die Richter vom Vertrauen der im Ministerrat vereinigten nationalen Regierungen getragen, die offenbar bereit sind, gegenseitig Konzessionen zu machen.

Ist der Unionsbürger mit der „Unionsregierung“ nicht einverstanden, kann er sich auch nicht damit beruhigen, dass er durch eine zukünftige Wahl Einfluss nehmen könnte, denn er könnte zwar seiner eigenen Regierung durch Neuwahl das Vertrauen entziehen, nicht aber den vierzehn anderen Regierungen; und er kann auch durch Neuwahl des Parlaments keine politische Richtungsänderung herbeiführen, denn eine Unterscheidung zwischen Opposition als Inhaberin dieser Chance, eine andere politische Richtung zu vertreten, und einer die bestehende Regierung tragenden Mehrheit ist ihm unmöglich. Vielleicht kann der Unionsbürger noch die politische Einstellung seiner eigenen nationalen Abgeordneten abschätzen, sicherlich aber nicht diejenige der Abgeordneten der anderen Staaten.

So zeigt sich, dass der Unionsbürger, anders als der Staatsbürger, eine politische Verantwortung im Sinne republikanischer Partizipation nicht innehat und, selbst wenn er eine solche haben möchte, nicht innehaben kann. Wenn behauptet wird, der Staatsbürger legitimiere das Demokratieprinzip der Union auf mittelbare Weise<sup>3</sup>, denn er wirkt doch bei der Einsetzung der eigenen nationalen Regierung mit, dann handelt es sich nicht um eine, wenn auch sehr verdünnte Legitimationskette, sondern um ein Phantom. Hier ähneln sich Vereinte Nationen und Europäische Union, denn ein Regierungswechsel in einem Mitgliedstaat verändert weder wesentlich die Vereinten Nationen noch die Europäische Union.

Der im Völkerrecht anerkannte und fundamentale Grundsatz *subjectio trahit protectionem, et protectio subjectionem* ist für den Unionsbürger inexistent, für den Staatsbürger aber auch nur noch eine halbe Wahrheit, denn der Nationalstaat hat seine Allzuständigkeit aufgegeben und kann so umfassenden Schutz nicht mehr leisten. Der genannte Grundsatz bedeutet, dass die Hoheitsmacht, der der Mensch unterworfen ist, ihm wegen dieser Unterworfenheit Schutz zu gewähren hat, und dass die Hoheitsmacht, die Schutz gewährt, wegen dieser Schutzgewährung Loyalität fordern kann. Das ist die Grundlage der bis heute unbestrittenen geltenden *nationality rule*. Aber der Grundsatz bedeutet noch mehr, nämlich die Rechtfertigung dafür, dass die Hoheitsmacht Loyalität verlangen kann.

Die supranationale Organisation nun fordert Gehorsam vom Unionsbürger, sogar mehr an Gehorsam als der Staatsbürger seinem Staat schuldet, denn ihr Recht beansprucht Vorrang vor dem Recht des Nationalstaates.<sup>4</sup> Doch sie kann den so

<sup>3</sup> Kirchhof, Das Maastricht-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: Der Staatenverbund (Fn. 2), S. 19: „Die Europäische Union und die in sie eingegliederte Europäische Gemeinschaft finden ihre demokratische Legitimationsgrundlage in den Staatsvölkern der Mitgliedstaaten“.

<sup>4</sup> Dazu Oppermann, Europarecht, 2. Aufl. 1999, Rdnrn. 615 ff.

ihrer Hoheitsmacht Unterworfenen nicht schützen; es gibt keine Unionsstaatsangehörigkeit. Diplomatischen Schutz kann die supranationale Gemeinschaft gegenüber dritten Staaten nicht leisten, denn dem steht die *nationality rule* entgegen. Auch die Einführung der stellvertretenden Schutzausübung durch jeden anderen europäischen Staat zugunsten jeden Unionsbürgers ist kein Ersatz, weil dieser Schutz nur mit Zustimmung des dritten Staates ausgeübt werden könnte.

Wird die supranationale Gemeinschaft als Völkerrechtssubjekt wegen Verletzung des Völkerrechts gegenüber einem anderen Völkerrechtssubjekt haftbar, schlägt diese Haftung durch auf den Unionsbürger, ganz ebenso wie es bei der Haftung eines Staates der Fall ist, die letztlich alle Staatsbürger als Schicksalsgemeinschaft trifft. Doch besteht ein fundamentaler Unterschied zwischen beiden Rechtsfolgen. Haftet der Staat, muss der Staatsbürger einstehen für „seine“ Regierung, und das auch dann, wenn diese nicht vom Volkswillen legitimiert ist. Das Selbstbestimmungsrecht des Volkes bedeutet nicht nur, dass jedes Volk frei ist, sich eine Regierung gemäß seines politischen Willens zu geben, sondern auch darin, dass diese Wahlmöglichkeit ihm, dem Volk, zuzurechnen ist; es nützt dem Volke nichts, wenn es sagt, seine Regierung sei nicht „legitim“. Das Schicksal des Deutschen Reiches nach 1945 zeigt das in klarer Weise, denn auch wenn keine Kollektivschuld bestand, so doch eine Kollektivhaftung. Der Grundgedanke der Haftung des Volkes liegt darin, dass es die Verantwortung für seine Regierung trägt, denn regelmäßig kann es auf ihre Einsetzung Einfluss nehmen.

Die Unionsbürgerschaft als Schicksalsgemeinschaft der Haftenden für völkerrechtswidriges Verhalten der supranationalen Gemeinschaft bietet ein gänzlich anderes Bild. Der einzelne Unionsbürger trägt keine Verantwortung für die Zusammensetzung oder Legitimation von fünfzehn Regierungen. Der deutsche Staatsbürger in seiner Eigenschaft als Unionsbürger hat keinen Einfluss auf eine gesamteuropäische Regierung, bestenfalls auf seine eigene. Auch die europäische Parlamentswahl stellt diese Verbindung nicht her, denn diesem Parlament steht kein *responsible government* gegenüber, keine Regierung, deren Bestand von diesem Parlament abhängig ist und die das Parlament auswechseln könnte, wenn es mit ihrer Politik unzufrieden ist.

Die Unionsbürger haften dennoch in der Art einer Gefährdungshaftung für eine Hoheitsmacht, die ihrer Kontrolle schon *de lege* und nicht nur faktisch entzogen ist. In ähnlicher Weise haftete einmal das Volk für einen schuldhaft handelnden Monarchen oder Diktator.

Wie soll man dieses Europa nun gestalten? Dieser so bestehende Spannungszustand und die darauf beruhende Unruhe der Unionsbürger werden offenbar heute – zu Beginn des einundzwanzigsten Jahrhundert – nun doch recht nachdrücklich empfunden. Staatspräsidenten und Außenminister beginnen darüber nachzudenken, ob die Nationalstaaten, deren Fortbestand zunächst gelehnt, wenn nicht gar abgelehnt wurde, nicht doch erhalten bleiben sollten, wenn auch in einem

bisher nur nebulös angedeuteten Verband, einer Föderation, Konföderation, Staatenverbund oder wie auch immer solche Bezeichnungen lauten mögen. Genaue Angaben werden nicht gemacht. Auch Nizza hat nichts geändert, aber doch die Frage nach dem Fortbestand des Nationalstaates erneut aufleuchten lassen.

Die Wissenschaft spekuliert über eine Europäische Verfassung, oder, noch geheimnisvoller, über einen Verfassungsvertrag. Aus einem solchen entstand 1871 das Deutsche Reich, in dem zunächst nachgefragt wurde, ob es sich um einen Staatenbund oder einen Bundesstaat handele. Das Ergebnis war der Bundesstaat, denn nur dieser verbürgte die Einheit der Hoheitsgewalt und verhinderte die Gespaltenheit der Bürger.

So ähnlich hatten die Protagonisten Europas sich die Lage wohl auch gedacht, und der Gerichtshof bestätigte diese Auffassung unter Hinweis darauf, dass Gemeinschaftsrecht dem nationalen Recht in jedem Falle vorgehe. Das „Maastricht“-Urteil des Bundesverfassungsgerichts dämpfte dann wieder diesen Erkenntnisstand und zeigte Grenzen auf. Aber weder der Europäische Gerichtshof noch das Bundesverfassungsgericht wurden letztlich mit der Spaltung der Hoheitsmacht fertig. Die Rechtsprechung des Gerichtshofs wurde zurückhaltender, und das Bundesverfassungsgericht erfand den Begriff des Staatenverbundes, drohte zwar mit der eigenen Zuständigkeit, aber meinte es doch nicht so ganz ernst.<sup>5</sup>

Vielfach ist in den letzten Jahren im Zusammenhang mit den hier aufgezeigten Problemen behauptet worden, der strikte Unterschied zwischen Staatenbund und Bundesstaat sei überholt; es gebe ein *tertium* oder mehrere.<sup>6</sup> Überholt werden kann aber bestenfalls die Terminologie, nicht aber die Sache. Die gespaltene Hoheitsmacht spaltet denjenigen, der ihr unterworfen ist, es sei denn, man gäbe die Forderung nach Republik und Demokratie auf, die, wie gezeigt, diese Spaltung nicht vertragen.

Um dem aufgezeigten Dilemma zu entgehen, wird der Begriff der Subsidiarität beschworen. Doch hilft auch das nicht weiter. Wird die Kompetenz-Kompetenz umfassend in forschreitender Integration der supranationalen Gemeinschaft zugeordnet, bleibt nichts von dem neuerlich wieder beschworenen Nationalstaat übrig; Regierungschefs, Präsidenten und Könige der europäischen Staaten stünden dann in des Kaisers neuen Kleidern da, und der Bundesstaat wäre geboren. Das Bundesverfassungsgericht wäre nur noch ein Instanzgericht. Aber der Bundesstaat soll doch gerade nicht geboren werden, will man den Nationalstaat erhalten.

<sup>5</sup> Kirchhof, (Fn. 3), S. 22 referiert über die Einhaltung des Prinzips der begrenzten Ermächtigung mit Hinweis auf das „Maastricht“-Urteil.

<sup>6</sup> Oppermann, (Fn. 4), S. 94: „Die Phantasie eines heutigen Juristen muß fähig sein, sich im traditionellen Begriffsarsenal der Allgemeinen Staatslehre zwischen Staatenbund und Bundesstaat etwas Drittes vorstellen zu können“; vgl. auch Hobe, Der offene Verfassungsstaat zwischen Souveränität und Interdependenz, 1998, S. 424 ff.

Eines kann mit Sicherheit festgestellt werden: Die derzeit bestehenden europäischen Institutionen genügen weder dem Bundesstaat noch dem Staatenbund. Was man letztlich auch anstrebt, das bestehende System muss dem Ende zugehen. Larmoyant wird Distanz des Bürgers zur Union beklagt; mit Aufmunterung und mit der Erfindung einer neuen Grundrechtscharta will man sie überwinden, aber offenbar wird zu wenig darüber nachgedacht, dass die Distanz nicht dem Bürger zuzurechnen ist, sondern dem derzeitigen europäischen System. Grundrechte sind primär gerade Abwehrrechte gegen die Hoheitsmacht, doch der Grundrechtscharta schreibt man nun wiederum Integrationsfunktion zu. Solange nicht eine klare politische Entscheidung darüber fällt, welches Maß an Integration anzustreben sei, gibt es eine Auflösung der hier geschilderten Spannung nicht.

Das war die Frosch-Perspektive, der Blick auf Europa von unten. Die einen stehen im Dunkeln und die anderen stehen im Licht; die im Lichte stehen, die sieht man – das sind die Europäischen Organe –, die im Dunkeln sieht man nicht – das sind die Bürger.

Wenn es nicht gelingt, dem Bürger das Dunkel aufzuhellen und ihn in das Licht zu stellen, wird es Europa als republikanische Schicksalsgemeinschaft nicht geben.

Ich möchte mit der Feststellung schließen: Europa hat nicht die falschen Bürger – sondern die Bürger haben noch nicht das richtige Europa.