

Europäische Integration durch Gemeinschaftsrecht und Gerichtsbarkeit?

– Bilanz und Zukunft nach einem halben Jahrhundert –

Matthias Rossi

A. Einleitung

Die Unsicherheit, die in der politischen ebenso wie in der wissenschaftlichen Diskussion in Bezug auf den Zustand und die Zukunft der EU derzeit beobachtet werden kann, manifestierte sich auf der Jahrestagung 2006 des Arbeitskreises Europäische Integration in Fragezeichen. Schon das Oberthema stand unter der Frage: „In Vielfalt geeint?“ Dabei ist durchaus offen, ob die Auswahl dieses Leitspruchs hinterfragt werden soll, der nach Art. I-8 des Entwurfs eines Vertrags über eine Verfassung für Europa (VerfEU) als eines von fünf Symbolen Identitäts- und Identifizierungsmerkmal der EU sein soll,¹ oder ob nicht vielmehr der Inhalt des Leitspruchs selbst in Frage gestellt werden soll. Je nach Befund könnte das Fragezeichen dann an drei Stellen stehen: Geeint, ja, aber in Vielfalt? Oder vielfältig, ja, aber geeint? Oder schließlich wirklich: „In Vielfalt geeint?“ Und beschreibt diese Devise überhaupt einen Zustand oder bringt sie nicht vielmehr ein Ziel zum Ausdruck?

Die Fragen setzen sich bei dem hier zu behandelnden Thema fort. „Europäische Integration durch Gemeinschaftsrecht und Gerichtsbarkeit?“ – ein Thema, über das sich – insbesondere mit Blick auf den Zusatz „Bilanz und Zukunft nach einem halben Jahrhundert“ – gut und gerne mehrere Aufsätze, ja Monographien ganz unterschiedlichen Charakters schreiben ließen. Ein halbes Jahrhundert Rechtsentwicklung und Rechtsprechung in einer halben Stunde zusammenzufassen und dabei auch noch einen Ausblick zu wagen, kann nur in einer groben Skizze erfolgen. Ein ausgemaltes Bild mit feinen Farbnuancen und perspektivbildenden Schattierungen kann in diesem Rahmen nicht gefertigt werden. Und selbst in Bezug auf die Skizze ist die Linienführung durch das Thema vorgegeben: Die geforderte Bilanzierung verlangt nach einer historischen Herangehensweise, die erwartete Prognose impliziert wohl zwangsläufig eine politische Perspektive. Nach einem Überblick (B.) soll deshalb zunächst ein Rückblick (C.) und sodann ein Ausblick (D.) erfolgen.

Die Vortragsform ist beibehalten.

¹ Der Leitspruch ist in einem Schülerwettbewerb des Europäischen Parlaments entstanden – vgl. *M. Ruffert*, in: C. Calliess/M. Ruffert (Hrsg.), *VerfEU*, Art. I-8, Rn. 12; unter Verweis auf *J.-M. Favret*, *RTDE* 39 (2003), S. 657.

B. Überblick

Wenn die Frage aufgeworfen wird, was Europa zusammenhält, so sind ohne Zweifel eine ganze Reihe verschiedener Integrationsfaktoren zu nennen. Durch die rechtliche Brille der Gründungs- und ihrer Änderungsverträge konzentriert sich der Blick insofern schnell auf die Gründung eines Gemeinsamen Marktes mit seinen wirtschaftlichen (aber auch politischen und sozialen) Konsequenzen, die Intensivierung dieses Gedankens durch die Schaffung eines Binnenmarktes mithilfe der Einheitlichen Europäischen Akte sowie durch die vielfältigen Maßnahmen, die mit der Gründung der EU einhergingen – von der zunehmenden Bedeutung der Kohäsionspolitiken über die Etablierung einer Währungsunion bis hin vor allem zum neu geschaffenen Status der Unionsbürgerschaft. Darüber hinaus sind sicherlich vielfältige andere, etwa soziale, kulturelle und religiöse Integrationsfaktoren ganz entscheidend für den Zusammenhalt in Europa, für die Europäische Integration. Vielleicht sind es ja auch – bewusst oder unbewusst als solche wahrgenommene – gemeinsame Werte, die Europa zusammenhalten.²

I. Integriertes Europa

Das hier zu behandelnde Unterthema konzentriert sich auf die Rolle des Rechts für die Europäische Integration. Aber nicht nur die Bedeutung und die Funktion von Gemeinschaftsrecht und Gerichtsbarkeit verdienen eine nähere Betrachtung, sondern auch schon der Begriff der Europäischen Integration. Im juristischen Sprachgebrauch (und freilich allemal in einem Arbeitskreis Europäische Integration) hat sich dieser Begriff dermaßen verselbstständigt, dass er nicht mehr hinterfragt wird. Die adjektivische Umschreibung erlaubt dabei zunächst eine Differenzierung von sonstigen Integrationsbegriffen, die etwa in der Soziologie das Einbinden einer Minderheit in eine größere soziale Gruppe, in der Betriebswirtschaft das Zusammenfassen von Betrieben unter einer einheitlichen Unternehmensführung meinen. Grundsätzlich ist der Begriff stark kontextabhängig und bedeutet als „Integration in den ersten Arbeitsmarkt“ etwa die Neueinstellung von Arbeitslosen oder als „schulische Integration“ das Einbinden behinderter Schüler in den Unterricht von Nichtbehinderten. Im Zusammenhang mit Migration, zwischenzeitlich aber auch ohne konkretisierende Beschreibung, wird unter Integration regelmäßig die Einbindung von Migranten und Personen mit Migrationshintergrund in die deutsche Gesellschaft verstanden, ohne dass eine exakte Definition vorgenommen wird.³

2 Vgl. C. Calliess, Europa als Wertegemeinschaft, JZ 2004, S. 1033 ff.; s. auch die Beiträge in D. Blumenwitz / G. H. Gornig / D. Murswiek (Hrsg.), Die Europäische Union als Wertegemeinschaft, 2005.

3 Vgl. hierzu M. Rossi, Verwaltungsrechtliche Steuerung von Migration und Integration, Die Verwaltung 2007, S. 383 ff.

Dieses Schicksal teilt auch der Begriff der Europäischen Integration. Er wird verwendet, ohne dass sein Aussagegehalt präzise beschrieben wird. Der adjektivi-schen Umschreibung wird man vielleicht noch eine Beschränkung auf die EU ent-nehmen können, doch schon dies ist angesichts der Bedeutung der EMRK und damit des Europarats für die EU mit ihren drei Säulen nicht mehr gewiss. Und die eigentli-chen Fragen beginnen bei dem Substantiv Integration. Unklar ist hier, ob es einen Zustand oder ein Ziel beschreibt. Geht man von seinem allgemeinen Sprach-gebrauch aus, der etwa mit „Herstellung eines Ganzen“ beschrieben werden kann, dürfte der Begriff weder das eine noch das andere, sondern vor allem einen Prozess beschreiben. Zum Teil wird dies durch die Rede vom „Integrationsprozess“ noch besonders hervorgehoben. Dieses Prozesshafte kommt in Bezug auf die EU etwa in Art. 1 EUV zum Ausdruck, in dem von „der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas“ die Rede ist, und findet sich in zahlreichen allgemeinen und besonderen Bestimmungen des EUV und des EGV wieder, die explizit oder implizit auf die „Weiterentwicklung“ bestimmter Bereiche zielen. Es soll und kann an dieser Stelle nicht erörtert werden, ob die Charakterisierung der Europäischen Integration als ein Prozess, wie er etwa in dem durch *Joseph Fischer* geprägten Bild vom Fahrradfahrer zum Ausdruck kommt, der umfällt, wenn er anhält, sinnvoll ist oder nicht. Zuweilen entsteht freilich der Eindruck, dass die derzeitige Krise der Europäischen Union bzw. ihrer Akzeptanz ganz maßgeblich auf ihrem prozesshaf-ten, finalen Charakter beruht, verhindert er es doch, je in der EU „anzukommen“ und sich in ihr einzurichten. Insofern mag sich durchaus die Frage stellen, ab wann und ob nicht möglicherweise schon jetzt statt von der Europäischen Integration von einem integrierten Europa gesprochen werden sollte.

II. Integration durch Recht

Ein kurzes Augenmerk soll sodann der Präposition gelten: Europäische Integration *durch* Gemeinschaftsrecht und Gerichtsbarkeit. Verkürzt man das Thema insoweit auf „Integration durch Recht“, gelangt man mittels einer Übersetzung zu „Integrati-on Through Law“ und ist inmitten eines Forschungsansatzes, der in den achtziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts namentlich von *Seccombe*, *Weiler*, und *Cap-pelletti* verfolgt wurde, die mit der Herausgabe ihres dreibändigen Werks zur „Integ-ration Through Law“ der Bewegung einen Namen gegeben haben.⁴ Ihr Grundansatz war es, die Rolle des Rechts im Prozess der Europäischen Integration vor der Folie der Erfahrung der US-amerikanischen Bundesstaatlichkeit zu untersuchen.⁵ In der deutschsprachigen Europarechtswissenschaft ist dieser Gedanke jedenfalls nicht im

4 M. Cappelletti/M. Seccombe/J. Weiler (Hrsg.), *Integration Through Law, Europe and the American Federal Experience*, 1986.

5 U. Haltern, *Integration durch Recht*, in: H.-J. Bieling / M. Lech (Hrsg.), *Theorien der europäi-schen Integration*, 2. Aufl. 2006, S. 399 ff.

Sinne einer einheitlichen Lehre aufgenommen worden. In zahlreichen Beiträgen sind einzelne Aspekte parallel entwickelt und verdienstvolle Ergebnisse vorgelegt worden,⁶ doch zu einer eigenständigen Integrationstheorie sind diese Ansätze nicht verdichtet worden. Mit der aufkommenden Verfassungsdiskussion sind vielmehr Ansätze zur Übertragbarkeit der Integrationslehre *Rudolf Smends*⁷ oder des von *Dolf Sternberger* geprägten Begriffs des Verfassungspatriotismus verfolgt worden. Und neuere Beiträge konzentrieren sich eher auf die Frage der Identität, wobei diese Identitätsdebatte mit ihrem Teilaspekt „Identität durch Recht“ durchaus von der Integrationsdebatte mit ihrem Aspekt „Integration durch Recht“ zu unterscheiden ist.⁸

III. Integration und Recht

Freilich reduziert die Fragestellung „Integration durch Recht?“ die Rolle des Rechts auf ein Integrationsinstrument (1). Dadurch wird ein wenig der Blick dafür verstellt, dass das Recht auch als Integrationsgegenstand fungiert (2), ein Integrationsziel darstellt (3) und einen Integrationsrahmen bildet (4) und insofern verschiedene Funktionen erfüllt, die freilich nicht trennscharf voneinander zu unterscheiden sind, sondern sich vielmehr ergänzen und überschneiden.

1. Recht als Integrationsinstrument

Die verschiedenen Funktionen, die dem Recht allgemein zugesprochen werden (und die in diesem Rahmen nicht dargelegt werden können), kommen ihm auch in Bezug auf die Europäische Integration zu. Versteht man das Recht (auch) als Durchsetzungsinstrument der Politik, ist es offensichtlich, dass die politischen Vorstellungen von einem vereinigten oder sich vereinigenden Europa in erster Linie mithilfe des Rechts verwirklicht werden. Insofern wird regelmäßig *Walter Hallstein* zitiert: „Nicht Gewalt, nicht Unterwerfung ist als Mittel eingesetzt, sondern eine geistige,

6 Vgl. viele andere Beiträge zusammenfassend *J. F. Baur*, Wirtschaftliche Integration durch Recht, durch Gemeinschaftsrecht, in: R. Wendt / W. Höfling / U. Karpen (Hrsg.), Staat, Wirtschaft, Steuern. Festschrift für K.-H. Friauf zum 65. Geburtstag, Heidelberg 1996, S. 3 ff.

7 Vgl. etwa *I. Pernice*, Carl Schmitt, Rudolf Smend und die europäische Integration, in: AöR 120 (1995), S. 100 ff. Lehrreich, wenn auch weitgehend gelöst vom europäischen Kontext auch *P. Badura*, Staat, Recht und Verfassung in der Integrationslehre, in: Der Staat 16 (1977), S. 305 ff.

8 Anders etwa die Beiträge von *S. Korioth* u. *A. v. Bogdandy*, Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassungsrecht, VVdStRL 62 (2003), S. 117 ff. u. 156 ff.; sowie *E. Pache*, Europäische und nationale Identität: Integration durch Verfassung, DVBl. 2002, S. 1154 ff.

eine kulturelle Kraft: das Recht.“⁹ In dieser sicherlich zutreffenden Beschreibung kommt der instrumentelle Charakter des Rechts deutlich zum Ausdruck: Das Recht zur Gewährleistung des freien Wettbewerbs, zur Gewährleistung der Grundfreiheiten und damit zur Gewährleistung des Binnenmarktes. Im Vordergrund stehen bei dieser Perspektive die juristischen Wirkungen des Rechts. Man könnte die Perspektive erweitern um die nicht-juristischen Wirkungen des Rechts, die im Zusammenhang mit der Europäischen Verfassung und ihrer möglichen Integrationskraft jüngst wieder in den Fokus der Aufmerksamkeit geraten sind.¹⁰ Doch soll diese eher überrechtliche Betrachtungsweise an dieser Stelle außen vor bleiben. Es ist ohnehin die Frage, inwieweit Juristen in der Lage sind, die nicht-juristischen Wirkungen des Rechts zu beschreiben.

2. Recht als Integrationsgegenstand

Das Recht fungiert im Rahmen der Europäischen Integration aber nicht nur als Integrationsinstrument, sondern ist zugleich auch Integrationsgegenstand. Verständlich wird dieser nur scheinbare Widerspruch unmittelbar durch die Vergewisserung, dass durch die EU (präziser durch die Europäischen Gemeinschaften) eine zusätzliche Ebene geschaffen wurde, die neben die Ebene der Mitgliedstaaten getreten ist. Das Gemeinschaftsrecht als Integrationsinstrument zielt dann ganz maßgeblich auf die Angleichung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften in den Mitgliedstaaten, die insofern als Integrationsgegenstand fungieren. Doch diese Aufteilung von Gemeinschaftsrecht als Integrationsinstrument und mitgliedstaatlichem Recht als Integrationsgegenstand spiegelt das Verhältnis der Rechtsordnungen nur unzureichend wider. Sie soll in diesem Rahmen auch nur dazu dienen, auf die anderen Funktionen des Rechts im Zusammenhang mit der EU hinzuweisen.

3. Recht als Integrationsziel

Das Recht fungiert auch als Integrationsziel. Besonders deutlich kommt dies in Art. 2 EUV bzw. in den Art. 61 ff. EGV zum Ausdruck, die die Schaffung eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts intendieren. Ausdrücklich einbezogen in den Rechtsraum Europa ist insofern auch die justitielle Zusammenarbeit in Zivilsachen. Doch über diesen Raum des Rechts in diesem engen Sinne hinaus ist auch die Schaffung eines Raums des Rechts im weiten Sinne Integrationsziel. Es gilt, den gesamten *acquis communautaire* zu wahren und weiterzuentwickeln. Die

9 W. Hallstein, Die Europäische Gemeinschaft, 1973, S. 53.

10 Vgl. etwa D. Grimm, Integration durch Verfassung, FCE 6/04, abrufbar unter www.whi-berlin.de.

Charakterisierung der EU als Rechtsunion drückt insofern nicht nur einen Befund, sondern auch ein Bestreben aus.

4. Recht als Integrationsrahmen

Konzentriert man sich auf die Grundlagen dieser Rechtsgemeinschaft, dieser Rechtsunion, ist zu erkennen, dass das Recht auch den Rahmen bildet, in dem sich die Europäische Integration realisieren kann. Auch beim Gemeinschaftsrecht handelt es sich insoweit um eine konstitutionalisierte Rechtsordnung, wie Art. 6 Abs. 1 EUV deutlich zum Ausdruck bringt. Durch den Verweis auf die Grundsätze der Rechtsstaatlichkeit wird – ungeachtet des Umstands, dass es sich bei der EU nicht um einen Staat handelt – deutlich, dass die von der EU ausgeübte Gewalt rechtlich gebundene Gewalt ist. In formeller Hinsicht kommt dies in den Zuständigkeiten und Verfahren zum Ausdruck, in materieller Hinsicht in der Verpflichtung auf die Grundrechte und die Grundfreiheiten, aber auch in der Anerkennung allgemeiner rechtsstaatlicher Prinzipien wie Rechtssicherheit und Vertrauensschutz.

C. Rückblick

Steht das Recht also in einem vielfältigen Verhältnis zur Europäischen Integration, soll in einem Rückblick zunächst die Bedeutung der gubernativen Rechtsetzung und der judikativen Rechtsfortbildung für die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts hervorgehoben werden (I). Nach einer kurzen Schilderung der integrationsermöglichenden Rahmenbedingungen (II) soll das Augenmerk sodann auf den integrationsverwirklichenden Richtlinien liegen (III), bevor abschließend auf die integrationsssichernde Subjektivierung des Rechts (IV) und den integrationsflankierenden Grundrechtsschutz (V) eingegangen wird.

I. Gubernative Rechtsetzung und judikative Rechtsfortbildung

Das Thema dieses Beitrags ist in mehrfacher Hinsicht klug formuliert. „Europäische Integration durch Gemeinschaftsrecht und Gerichtsbarkeit“ bezieht von vorneherein neben der legislativen – bzw. gubernativen – Rechtsetzung auch die Rolle der Gerichtsbarkeit mit ein, die sich, mehr als man dies jedenfalls aus Deutschland kennt, von vorneherein auf die Rechtsfortbildung erstreckt hat. Das geltende Gemeinschaftsrecht ist insofern ohne Gerichtsbarkeit nicht denkbar.¹¹ Nicht ohne Grund ist

¹¹ Vgl. U. Everling, Richterliche Rechtsfortbildung in der Europäischen Gemeinschaft, JZ 2000, S. 217 ff.

der EuGH lange Zeit als „Motor der Integration“ bezeichnet (und für diese Funktion mitunter auch kritisiert) worden. Zugleich wäre es falsch, die Gerichtsbarkeit im Kontext der Europäischen Integration nur auf den EuGH zu beziehen, und auch insofern ist das Thema klug und präzise formuliert. Denn die Gerichtsbarkeit in den Europäischen Gemeinschaften und in der EU meint immer ein System aus EuGH (und seit 1987 dem Europäischen Gericht 1. Instanz) und den nationalen Gerichten, die zwar in organisatorischer und personeller Hinsicht in der Verantwortung der Mitgliedstaaten verblieben sind, die aber ganz im Sinne eines dezentralen Rechtsschutzsystems Gemeinschaftsrecht anzuwenden und zu berücksichtigen haben. Die Wahrung der Rechtseinheit obliegt dabei, ähnlich wie man es aus dem instanziellen Aufbau der nationalen Gerichtssysteme kennt, dem EuGH, der von den nationalen Gerichten im Wege des Vorabentscheidungsverfahrens nach Art. 234 EGV angerufen werden kann bzw. muss. Insgesamt lässt sich insofern von einem (weitgehend) funktionierenden Zusammenspiel von gubernativer Rechtsetzung und judikativer Rechtsfortbildung sprechen, wobei im Einzelnen freilich zwischen dem primären und dem sekundären Recht zu unterscheiden ist.

Die hier verwendete Bezeichnung der gubernativen Rechtsetzung resultiert aus dem Umstand, dass der Rat mit den in ihm versammelten Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten lange Zeit die wichtigste Rolle im Rechtsetzungsverfahren der EG einnahm, die erst durch die Einführung des Verfahrens der Zusammenarbeit durch die Einheitliche Europäische Akte bzw. des Mitentscheidungsverfahrens durch den Vertrag von Maastricht und seiner gegenständlichen Erweiterung in den Verträgen von Amsterdam und Nizza zurückgenommen wurde. Und trotz der zwischenzeitlich weitgehenden Legislativbefugnisse des Europäischen Parlaments ist der Rat Hauptakteur im Rechtsetzungsverfahren, was mitunter zu einseitig zum Vorwurf des demokratischen Defizits geführt hat, obwohl doch die Befugnisverteilung nur funktionsadäquat den dualistischen Charakter der EU widerspiegelt, die als Zusammenschluss der Mitgliedstaaten auf der einen Seite und zugleich der Völker dieser Mitgliedstaaten auf der anderen Seite zu verstehen ist.

Betrachtet man das Zusammenspiel von gubernativer Rechtsetzung und judikativer Rechtsfortbildung, von primär politischen und überwiegend rechtlichen Akteuren rückblickend, kommt man nicht umhin, ihm eine herausragende Bedeutung für die Europäische Integration beizumessen. Das Fragezeichen hinter dem Thema ist deshalb durch ein Ausrufezeichen zu ersetzen. Dies sollen die folgenden Überlegungen untermauern.

II. Integrationsermöglichende Rahmenbedingungen

Das primäre Gemeinschaftsrecht und seine Interpretation durch die Gerichte haben zunächst einmal überhaupt erst integrationsermöglichende Rahmenbedingungen geschaffen.

1. Rechtshandlungsformen und Rechtsetzungsverfahren

Aus heutiger Perspektive selbstverständlich, nicht aber aus der (dualistischen) völkerrechtlichen Perspektive der fünfziger Jahre, ist der Umstand, dass die Gründungsverträge von vorneherein auf sekundäre Rechtsetzung angelegt waren und insofern Rechtshandlungsformen und Rechtsetzungsverfahren in ihrer Architektur angelegt haben. Vor allem die unmittelbare Durchgriffswirkung der Verordnungen auf die mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen symbolisiert eine deutliche Abkehr von den gewohnten völkerrechtlichen Organisations- und Handlungsformen. Dass diese Verordnungen auch ohne Transformationsakt unmittelbar in den Mitgliedstaaten (und nicht nur für diese) anwendbar waren und sind, war den Mitgliedstaaten (obwohl Urheber der Verträge) so fremd, dass etwa Italien die Verordnungen zunächst noch eins zu eins in nationales Recht umsetzte und sich für dieses Verhalten erst vom EuGH verurteilen lassen musste.¹² Doch auch das zweistufige Rechtsetzungsinstrument der Richtlinie zeugt von einer weitsichtigen Entscheidung der Gründungsstaaten bei der Bestimmung der Handlungsformen. Sie symbolisiert noch heute in besonderer Weise die beiden Ebenen und Interessen der Gemeinschaft bzw. Union auf der einen Seite und der Mitgliedstaaten auf der anderen Seite. Als souveränitätsschonendes Harmonisierungsinstrument hat sie sich bei allem Respekt vor den Eigenarten der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen früh eher für das gelebte denn für das geschriebene Recht interessiert und sich deshalb auf bestimmte Zielvorgaben beschränkt. Damit ist ein finales Handlungsinstrument aus der Taufe gehoben worden, das die weitere Entwicklung der Europäischen Integration nachhaltig beeinflussen sollte. Jenseits aller Einzelaspekte und -probleme im Zusammenhang mit der sekundären Rechtsetzung und ihrem Vollzug muss es als außerordentliche Leistung des primären Rechtsetzers gewürdigt werden, Formen und Verfahren zur Erzeugung von Recht und Legitimation auf einer die Mitgliedstaaten übergreifenden, mithin supranationalen Ebene geschaffen zu haben. Was nämlich aus mitgliedstaatlicher Sicht selbstverständlich erscheint, muss stets vor dem Hintergrund betrachtet werden, dass die Europäischen Gemeinschaften als völkerrechtliche Gemeinschaften gegründet wurden, in deren Welt der freien politischen Verhandlungen schon differenzierte Rechtsetzungsverfahren mit verbindlichen Fristen als kleine Revolution anmuten mussten.

2. Unmittelbare Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts

Die weiteren Leistungen sind dann allerdings vor allem auf die Rechtsprechung des EuGH zurückzuführen. Das gilt zunächst für die Begründung der unmittelbaren Anwendbarkeit des Gemeinschaftsrechts. In einer die damalige Völkerrechtsdogmatik durchbrechenden Weise stellte der EuGH fest, dass das Gemeinschaftsrecht eben

¹² EuGH, Rs. 34/73, Variola, Slg. 1973, 981 Rn. 10 f.

nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch unmittelbar die Einzelnen berechtigt und verpflichtet:

„Aus alledem ist zu schließen, dass die Gemeinschaft eine neue Rechtsordnung des Völkerrechts darstellt, zu deren Gunsten die Staaten, wenn auch in begrenztem Rahmen, ihre Souveränitätsrechte eingeschränkt haben, eine Rechtsordnung, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch die Einzelnen sind. Das von der Gesetzgebung der Mitgliedstaaten unabhängige Gemeinschaftsrecht soll daher den Einzelnen, ebenso wie es ihnen Pflichten auferlegt, auch Rechte verleihen. Solche Rechte entstehen nicht nur, wenn der Vertrag dies ausdrücklich bestimmt, sondern auch auf Grund von eindeutigen Verpflichtungen, die der Vertrag den Einzelnen wie auch den Mitgliedstaaten und den Organen der Gemeinschaft auferlegt.“¹³

Eindeutig sind solche Verpflichtungen, soweit sie hinlänglich klar und präzise gefasst sind und keiner weiteren Ausführungsakte bedürfen.

Die ganz praktische Konsequenz dieser Rechtsprechung liegt darin, dass sich die Einzelnen nun vor staatlichen Gerichten unmittelbar auf das Gemeinschaftsrecht berufen können und der Staat sich also von seinen eigenen Gerichten wegen Verletzung des Gemeinschaftsrechts verklagen lassen muss. Auf diese Weise ist nicht nur der Rechtskreis der Einzelnen erheblich erweitert, sondern vielmehr auch ein Weg gefunden, über die Einhaltung und Durchsetzung des Gemeinschaftsrechts in den Mitgliedstaaten zu wachen. Diese Subjektivierung des Gemeinschaftsrechts hat sich zu einem entscheidenden Faktor der Sicherung der Europäischen Integration entwickelt.

3. Vorrang des Gemeinschaftsrechts

Besondere Bedeutung erlangte die unmittelbare Anwendbarkeit im Zusammenhang mit dem Anwendungsvorrang, den der EuGH nur ein Jahr später in der Entscheidung *Costa / ENEL* postulierte. In der Entscheidung heißt es wörtlich:

„Dem vom Vertrag geschaffenen, somit aus einer autonomen Rechtsquelle fließenden Recht können wegen dieser seiner Eigenständigkeit keine wie immer gearteten innerstaatlichen Rechtsvorschriften vorgehen, wenn ihm nicht sein Charakter als Gemeinschaftsrecht aberkannt und wenn nicht die Rechtsgrundlage der Gemeinschaft selbst in Frage gestellt werden soll.“¹⁴

Begründet wird der Anwendungsvorrang also vor allem mit dem Erfordernis, die Eigenständigkeit der Gemeinschaftsrechtsordnung durch eine einheitliche Anwendung sicherzustellen. Die Funktionsfähigkeit der gemeinschaftsrechtlichen Ordnung sei nur gewährleistet, wenn sie in allen Mitgliedstaaten einheitlich und gleichmäßig angewendet werde. Andernfalls würde dem Gemeinschaftsrecht sein Wesen als autonome Rechtsordnung aberkannt werden. Könnten die Mitgliedstaaten der einheitlichen Geltung des Gemeinschaftsrechts Hindernisse bereiten, wäre die Funkti-

13 EuGH, Rs. 26/62, Van Gend en Loos, Slg. 1963, 1 (24 f.).

14 EuGH, Rs. 6/64, Costa/ENEL, Slg. 1964, 1251 (1269).

onsfähigkeit der Gemeinschaft ebenso wenig gewährleistet wie die Verwirklichung ihrer vertraglichen Ziele.

Der EuGH bezog den Vorrang des Gemeinschaftsrechts in der *Costa / ENEL*-Entscheidung aus dem Jahre 1964 zunächst nur auf das einfache nationale Recht, dehnte diesen Vorrang in der Entscheidung *Internationale Handelsgesellschaft* aus dem Jahre 1970 aber auch auf das nationale Verfassungsrecht aus:

„Daher kann es die Gültigkeit einer Gemeinschaftshandlung oder deren Geltung in einem Mitgliedstaat nicht berühren, wenn geltend gemacht wird, die Grundrechte in der ihnen von der Verfassung dieses Staates gegebenen Gestalt oder die Strukturprinzipien der nationalen Verfassung seien verletzt.“¹⁵

4. Großzügige Interpretation der Kompetenzbestimmungen

Der auf diese Weise begründete Vorrang der unmittelbar anwendbaren Gemeinschaftsrechtsordnung erlangte dadurch an weiterer Bedeutung, dass der EuGH die vertraglich festgelegten Kompetenzzuweisungen ausgesprochen großzügig auslegte. Mittels einer teleologisch-funktionalen Auslegung hat der EuGH die geschriebenen Kompetenzzuweisungen stets in einer maximierenden Weise interpretiert, um ihnen zur praktischen Wirksamkeit („*effet utile*“) zu verhelfen. Zudem könnten die geschriebenen Befugnisse des EG-Vertrags über ihren Wortlaut und ihre Orientierung am „*effet utile*“ hinaus zusätzlich stillschweigende Befugnisse implizieren („*implied powers*“).¹⁶ Schließlich wurden auch zahlreiche Rechtsakte auf Art. 235 EWGV gestützt, der zwar wie heute Art. 308 EGV nur als subsidiäre Rechtsetzungsbefugnis konzipiert war, dessen politische Begrenzung in Form des Einstimmigkeitserfordernisses in einem Europa der sechs bzw. ab 1973 der neun aber noch sehr viel leichter überwunden werden konnte als heute. So wurde die EG bereits seit den siebziger Jahren etwa auf dem Gebiet der Umweltpolitik tätig, für die ihr erst durch die Einheitliche Europäische Akte ausdrücklich Rechtsetzungsbefugnisse zugewiesen wurden.

5. Konstitutionalisierung des Gemeinschaftsrechts

Auch die zunehmende Konstitutionalisierung des Gemeinschaftsrechts geht auf den EuGH zurück. Wichtiger als der Umstand, dass er von den Verträgen zum Teil ausdrücklich als Verfassungsurkunde der Gemeinschaft sprach,¹⁷ ist insofern, dass er deren Bedeutung als Integrationsrahmen anerkannte und dementsprechend das sekundäre Recht am Maßstab des primären maß. Die Entwicklung der Grundrechte als

15 EuGH, Rs. 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, Slg. 1970, 1125 Rn. 3.

16 Vgl. bspw. EuGH, verb. Rs. 281/85 u. a., *Deutschland/Kommission*, Slg. 1987, 3245, Rn 28.

17 EuGH, Rs. 295/84, *Les Verts*, Slg. 1986, 1339 Rn. 23.

materieller Maßstab für das Handeln der Gemeinschaft ist insofern ebenso zu nennen wie die Überprüfung der Einhaltung der Kompetenzzuweisungen. Zwar hat der EuGH – wie geschildert – durch seine Rechtsprechung auch erheblich zu einer Ausweitung der Kompetenzen der Europäischen Gemeinschaften beigetragen. Zum Teil hat er die Gemeinschaft aber auch wieder in ihre Schranken verwiesen, etwa in der Entscheidung zur Titandioxid-Richtlinie,¹⁸ zur Tabak-Werberichtlinie¹⁹ oder jüngst in seiner Entscheidung zur Übermittlung von Fluggastdaten an die USA.²⁰ Unabhängig davon, wie man diese und zahlreiche weitere Entscheidungen im Einzelfall beurteilen mag, ist in der Sache doch zumindest zu erkennen, dass der EuGH den Verträgen und insbesondere den Kompetenzvorschriften und Grundrechten eine Limitationsfunktion entnimmt, die typisch für eine Verfassung ist.

III. Integrationsverwirklichende Richtlinien

Wichtigstes Instrument zur Rechtsangleichung war schon nach der Konzeption des EWGV die Richtlinie. Die insofern maßgebliche Kompetenzgrundlage, Art. 100 EWGV, verlangte allerdings Einstimmigkeit im Rat. Erst mit dem durch die Einheitliche Europäische Akte eingeführten Ziel des Binnenmarktes wurde diese Kompetenzvorschrift um Art. 100a EWG, heute Art. 95 EGV, ergänzt, der den Einsatz von Richtlinien (neben anderen Handlungsverfahren) zur Umsetzung der Harmonisierung erheblich vereinfacht hat. Darüber hinaus hat die Rechtsprechung des EuGH in dreierlei Hinsicht zur Bedeutung von Richtlinien beigetragen.

1. Unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien

Zunächst hat der EuGH unter bestimmten Umständen die unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien begründet.²¹ Dies ist von den Mitgliedstaaten zum Teil mit Befremden aufgenommen worden, weil doch der Wortlaut des Art. 249 EGV (ehemals Art. 189 EWGV) insofern gerade deutlich zwischen den *in* den Mitgliedstaaten geltenden Verordnungen und den *für* die Mitgliedstaaten geltenden Richtlinien unterscheidet. Die mit der zweistufigen Rechtsetzung intendierte Gestaltungsmöglichkeit der Mitgliedstaaten drohte leerzulaufen, wenn nun Richtlinien wie Verordnungen ohne weiteren legislativen Zwischenakt der Mitgliedstaaten von deren Behörden und Gerichten anwendbar seien und die Bürger berechtigen sollten. Freilich ist dieser Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten schon dadurch gewahrt, dass die unmittelbare Anwendbarkeit von Richtlinien nach der Rechtsprechung des EuGH unter

18 EuGH, Rs. C-300/89, Kommission/Rat, Slg. 1991, I-2867.

19 EuGH, Rs. C-376/98, Tabakwerberichtlinie, EuGH, Slg. 2000, I-8419 ff.

20 EuGH, verb. Rs. C-316 u. 317/04, Urt. v. 30.05.2006.

21 EuGH, Rs. 41/74, van Duyn, Slg. 1974, 1337 Rn. 13/14.

der notwendigen Voraussetzung steht, dass die Richtlinien nicht, nicht rechtzeitig oder unvollständig umgesetzt werden. Im Übrigen hat der EuGH recht früh entschieden, dass Richtlinien grundsätzlich keine horizontalen Wirkungen erzeugen könnten,²² und insofern die Befürchtungen der Mitgliedstaaten ein wenig beruhigt.

2. Richtlinienkonforme Auslegung

Auch das Gebot der richtlinienkonformen Auslegung (von nicht unmittelbar anwendbaren Richtlinien) geht auf die Rechtsprechung des EuGH zurück. Nach einer vereinzelt Entscheidung aus dem Jahre 1974²³ zählt diese Rechtsfigur seit 1981²⁴ zur ständigen und gefestigten Rechtsprechung des EuGH.²⁵ Ein mitgliedstaatliches Gericht hat demnach „das nationale Recht im Lichte des Wortlauts und des Zwecks der Richtlinie auszulegen“, wobei das Gericht diese Auslegung „unter voller Ausschöpfung des Beurteilungsspielraums, den ihm das nationale Recht einräumt, in Übereinstimmung mit den Anforderungen des Gemeinschaftsrechts“ vornehmen muss.²⁶

3. Staatshaftung

In seiner Rechtsprechung zur unmittelbaren Anwendbarkeit von Richtlinien und richtlinienkonformen Auslegung des nationalen Rechts ging es dem EuGH stets um die Wahrung des Geltungsanspruchs des Gemeinschaftsrechts sowie vor allem auch um die Einheitlichkeit des Rechts im gesamten Gemeinschaftsgebiet. Er wollte verhindern, dass die Richtlinien in den Mitgliedstaaten zwar „in the books“, nicht aber „in action“ galten. Vor diesem Hintergrund ist auch die sog. *Francovich*-Rechtsprechung zu verstehen, mit der der EuGH im Jahre 1991 eine mitgliedstaatliche Haftung für Fälle begründete, in denen Einzelne durch die unterlassene oder fehlerhafte Umsetzung einer Richtlinie einen Schaden erleiden.²⁷ Dadurch erhöht der EuGH den Druck auf die Mitgliedstaaten, Richtlinien rechtzeitig und ordentlich in das nationale Recht umzusetzen, und bedient sich einmal mehr der Einzelnen, um dieses Interesse durchzusetzen.

22 EuGH, Rs. 148/78, Ratti, Slg. 1979, 1629 Rn. 20 ff.

23 EuGH, Rs. 32/74, Haaga, Slg. 1974, 1201 Rn. 6.

24 EuGH, Rs. 14/83, von Colson u. Kamann, Slg. 1984, 1891 Rn. 15.

25 So die Einschätzung von *M. Ruffert*, in: C. Calliess / ders. (Hrsg.), EUV/EGV, 3. Aufl. 2007, Art. 249 EGV Rn. 115.

26 EuGH, Rs. 14/83, von Colson u. Kamann, Slg. 1984, 1891 Rn. 26, 28.

27 EuGH, Rs. C-6/90 u. C-9/90, *Francovich*, Slg. 1991, I-5337 Rn. 33; Rs. C-178/94 u. a., *Dillenkofer*, Slg. 1996, I-2553; Rs. C-46/93 u. C-48/93, *Brasserie du Pêcheur*, Slg. 1996, I-1029.

IV. Integrationssicherende Subjektivierung des Rechts

Diese – weitgehend vom EuGH vorgenommene – Subjektivierung des Gemeinschaftsrechts ist vielleicht das wichtigste Mittel zur Sicherung der Europäischen Integration. Unter Ausnutzung der Erkenntnis von *Rudolf von Jhering*, dass zugleich *das Recht schützt, wer sein Recht schützt*,²⁸ ist „die Mobilisierung der Bürger für die Durchsetzung des Rechts“²⁹ zu einem wesentlichen Faktor für die Beachtung und einheitliche Anwendung der europarechtlichen Bestimmungen geworden und wohl schon zu einem Strukturprinzip der funktionalen Subjektivierung erstarkt.³⁰ Wenn also das Gemeinschaftsrecht als solches geschützt werden soll, müssen subjektive Rechte vermittelt werden, die ihm zu seiner Durchsetzung verhelfen. Freilich ist nicht ganz deutlich, ob der EuGH tatsächlich nur auf diese mittelbare Wirkung zielt. Ginge es ihm wirklich in erster Linie um die Sicherung der Rechtsordnung und die Effektivität des Gemeinschaftsrechts, könnte man je nach Nuancierung im besten Fall von einer Mobilisierung, im Übrigen von einer Funktionalisierung oder gar Instrumentalisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts sprechen. Die Wirkungen sind freilich eindeutig – die Mitgliedstaaten werden quasi von zwei Seiten in die Zange genommen, auf der einen Seite von der EU und hier insbesondere von der Europäischen Kommission, auf der anderen Seite von ihren eigenen Bürgern. Diese Konstruktion hat das Gemeinschaftsrecht und mit ihm zugleich auch die Europäische Integration ohne Frage weit voran gebracht.

V. Integrationsflankierender Grundrechtsschutz

Flankiert wurde die fortschreitende Integration durch den kontinuierlichen Ausbau eines Grundrechtsschutzes. In Erinnerung gerufen sei, dass die Gründungsverträge zunächst weder einen geschriebenen Grundrecht katalog enthielten noch die EMRK oder die gemeinsame Verfassungstradition der Mitgliedstaaten in Bezug nahmen. Auch zeichnete sich der EuGH anfangs nicht durch eine besondere Grundrechtssensibilität aus. Dies änderte sich erst 1969 in der Rechtssache *Stauder*, in der er die Grundrechte als Bestandteil der in der Gemeinschaftsrechtsordnung geltenden allgemeinen Rechtsgrundsätze anerkannte.³¹ Ein Jahr später rekurrierte der EuGH erstmals auf die gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen der Mitgliedstaaten als

28 *R. v. Jhering*, *Der Kampf ums Recht*, 13. Aufl. 1897, S. 47 f.

29 *J. Masing*, *Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts*, 1997, passim; *ders.*, *Der Rechtsstatus des Einzelnen im Verwaltungsrecht*, in: W. Hoffmann-Riem/E. Schmidt-Aßmann/A. Voßkuhle (Hrsg.), *Grundlagen des Verwaltungsrechts*, Band I, 2006, § 7 Rn. 91 ff.

30 *F. Schoch*, *Individualrechtsschutz im deutschen Umweltrecht unter dem Einfluss des Gemeinschaftsrechts*, NVwZ 1999, 457 (463 f.), § 17 Rn. 126; *E. Schmidt-Aßmann*, *Das allgemeine Verwaltungsrecht als Ordnungsidee*, 2. Aufl. 2006, S. 35.

31 EuGH, Rs. 29/69, *Stauder*, Slg. 1969, 419 Rn. 7.

Rechtserkenntnisquelle für die Grundrechte.³² Später bezog er sich 1974 auch auf die „von den Mitgliedstaaten geschlossenen internationalen Verträge zum Schutz der Menschenrechte“³³ und damit indirekt auf die EMRK. In der Rechtssache *Rutili* dann wendete er 1975 ausdrücklich einen aus der EMRK entwickelten Grundsatz an.³⁴ Unabhängig davon, ob der EuGH bei seiner Rechtsprechung zu den Grundrechten von der Sorge um den geschützten Freiheitsbereich des Einzelnen oder nicht vielmehr von der Sorge um die Einheit, Einheitlichkeit und Integrität der Geltung des Gemeinschaftsrechts und letztlich um das Prinzip des Vorrangs getrieben war,³⁵ in jedem Fall konnte er hinter seine Rechtsprechung nicht mehr zurück, so dass sich für die Zukunft die gemeinsame Verfassungstradition der Mitgliedstaaten ebenso wie die EMRK als Quellen für die Grundrechte in der EG durchgesetzt haben und mit Geltung für die EU nun auch in Art. 6 Abs. 2 EUV verankert sind. Was heute normativ verankert ist und durch die Grundrechte-Charta erheblich konkretisiert und weiter konstitutionalisiert werden wird, ist in seinen Ursprüngen auf die Rechtsprechung des EuGH zurückzuführen. Auch insofern schließt die Bestandsaufnahme zum Thema „Europäische Integration durch Gemeinschaftsrecht und Gerichtsbarkeit“ mit einem deutlichen Ausrufezeichen.

D. Ausblick

Vielleicht ist das im Thema vorgegebene Fragezeichen allerdings in Bezug auf den ebenfalls verlangten Ausblick berechtigt. Was kann das Gemeinschaftsrecht, was kann insbesondere die Europäische Gerichtsbarkeit zur weiteren Europäischen Integration beitragen? Diesbezüglich sei hier nur kurz das Integrationspotential eines Europäischen Verfassungsvertrags hinterfragt (I.), bevor sodann die Integrationsbedeutung der Gerichtsbarkeit (II.) und das Integrationsvermögen europäischer Gesetze (III.) eingeschätzt werden. Eine These zum Begriff der Europäischen Integration soll abschließend in die Diskussion überleiten (IV.).

I. Integrationspotential eines Europäischen Verfassungsvertrags

Die Hoffnungen auf die identitätsstiftende Symbolkraft eines Europäischen Verfassungsvertrags haben sich – jedenfalls in Frankreich und in den Niederlanden – nicht erfüllt – mit Wirkungen für die gesamte EU. Die Ursachen dafür sind vielfältig, liegen aber sicherlich nicht allein in den innenpolitischen Begebenheiten in diesen

32 EuGH, Rs. 11/70, Internationale Handelsgesellschaft, Slg. 1970, 1125 Rn. 4.

33 EuGH, Rs. 4/73, Nold, Slg. 1974, 491 Rn. 13.

34 EuGH, Rs. 36/75, Rutili, Slg. 1975, 1219 Rn. 32.

35 So U. Haltern, Integration durch Recht, in: H.-J. Bieling / M. Lech (Hrsg.), Theorien der europäischen Integration, 2. Aufl. 2006, S. 411.

beiden Mitgliedstaaten. Abgesehen von dem wenigstens unter Juristen ganz überwiegend verbreiteten Befund, dass die Gründungsverträge mitsamt ihren Änderungen in materieller Hinsicht längst eine Verfassungsordnung normieren (jedenfalls in ihren wesentlichen Teilen), ist der Europäische Verfassungsvertrag gerade wegen dieser Bezeichnung bei den Bürgern zum Teil wohl eher als Mogelpackung verstanden worden. Paradox bleibt gleichwohl, dass der Verfassungsvertrag – vertraut man den Umfragen – wohl überwiegend wegen vermeintlicher Mängel abgelehnt wurde, die allenfalls dem geltenden Gemeinschaftsrecht anhaften und die vom Verfassungsvertrag gerade beseitigt werden sollten. Verstärkte Befugnisse des Europäischen Parlaments ebenso wie der nationalen Parlamente, die rechtliche Verbindlichkeit der Grundrechte-Charta, eine strengere Kompetenzabgrenzung, Elemente partizipativer Demokratie – all dies sind Aspekte, die in dem Verfassungsvertrag gemeinhin als Verbesserung gegenüber dem geltenden Recht empfunden werden. Vielleicht ist es somit weniger der Inhalt als vielmehr die Form der Verfassung, die die Ablehnung provoziert hat. Insofern zeigt diese Erfahrung deutlich, dass Verfassungen nicht nur integrierende, sondern auch desintegrierende Kräfte entfalten können. Doch diese nicht-juristischen Wirkungen des Rechts im Allgemeinen und des Europäischen Verfassungsvertrags im Besonderen sollen hier (wie erwähnt) außer Betracht bleiben. Vielmehr stellt sich primär die Frage, welche direkten Wirkungen von modifizierten und konsolidierten Verträgen ausgehen können. Diesbezüglich wird man zwischen den Organisationsbestimmungen und den Grundrechten zu unterscheiden haben.

1. Organisationsbestimmungen

In Bezug auf die Organisationsbestimmungen kann die Bedeutung des Rechts für die Europäische Integration nicht überschätzt werden. Verbindliche und funktionierende Verfahren zur Vermittlung von Legitimation sind essentielle Voraussetzungen für die Politikgestaltung in der EU. Abgegrenzte Kompetenzzuweisungen sind notwendig für die Zuordnung von Verantwortung. Je komplexer die politische Willensbildung in der EU wird, desto mehr bedarf es klarer und transparenter Strukturen, um die Entscheidungsfindung im besten Falle gestalten, jedenfalls aber nachvollziehen zu können. Das Organisationsrecht bildet insofern einen klaren Maßstab.

2. Grundrechte

Die Bedeutung der Grundrechte-Charta für die weitere Integration wird dagegen überschätzt. In ihren nicht-juristischen Wirkungen mag die Grundrechte-Charta vielleicht als weiterer identitätsstiftender Faktor bewertet werden, der über die rechtlichen Freiheits- und Gleichheitssphären hinaus auch die Grundwerte der EU zum Ausdruck bringt. Doch in ihren unmittelbaren rechtlichen Wirkungen wird die

Grundrechte-Charta gegenüber der derzeitigen Rechtslage keine großen Veränderungen bringen. Denn nach wie vor gehen die meisten Freiheitsbeschränkungen von den Mitgliedstaaten aus, die sich hierfür regelmäßig vor ihren eigenen Grundrechtsmaßstäben zu verantworten haben. Wo sich das Gemeinschaftshandeln selbst und direkt an grundrechtlichen Maßstäben messen lassen muss, standen auch bisher schon die EMRK und die gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten zur Verfügung. Inhaltlich mag es in dem einen oder anderen Bereich durchaus Nuancen geben, doch die große und grundsätzliche Änderung wird ausbleiben.

II. Integrationsbedeutung der Gerichtsbarkeit

Die Bedeutung der Gerichtsbarkeit für die Europäische Integration wird zwar nicht verschwinden, sich aber wandeln. So wichtig die Rolle insbesondere des EuGH für die Rechtsfortbildung in der Vergangenheit gewesen ist, so sehr verliert diese Rolle mit einer zunehmenden Konkretisierung des geschriebenen Rechts an Bedeutung. In der gegenwärtigen und künftigen ausdifferenzierten Rechtsordnung ist für eine pointiert politische Positionierung des EuGH kein Raum. Der EuGH sollte sich deshalb vermehrt vom Motor der Integration zum Hüter des Gemeinschaftsrechts entwickeln. Insbesondere seine Rechtsprechung zur Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten wird nicht mehr nur von den Mitgliedstaaten, sondern auch von den Bürgern kritisch verfolgt, um deren Akzeptanz sich der EuGH ebenso bemühen muss wie um die der Mitgliedstaaten. Insofern täte der EuGH gut daran, seine Hauptfunktion künftig in einer wahren und sichernden, insbesondere in einer mäßigenden Aufgabe zu suchen. Dies gilt für ihn wie für die anderen europäischen und nationalen Gerichte, deren Bedeutung im europäischen Rechtssystem nicht außer Blick geraten darf. Überlegungen, innerhalb dieses Rechtsschutzsystems stärker funktional zu differenzieren und dem EuGH etwa (nur) die Rolle eines Kompetenz- oder Grundrechtengerichts zuzuweisen, sind zwar sicherlich noch nicht bis ins Detail überlegt und derzeit auch nur bedingt mehrheitsfähig, weisen aber wohl in die richtige Richtung. Im Übrigen wäre es möglicherweise sinnvoll, den EuGH verstärkt als ein Revisionsgericht zu verstehen, das bei besonders gravierenden Rechtsverstößen oder grundsätzlichen Rechtsfragen entscheidungsbefugt ist, das aber im Übrigen auch eine unterschiedliche Spruchpraxis in den einzelnen Mitgliedstaaten toleriert und den Maßstab der Einheitlichkeit der Rechtsordnung insoweit relativiert.

III. Integrationsvermögen europäischer Gesetze

Die entscheidende Rolle für die weitere Europäische Integration wird auch in Zukunft das sekundäre Recht spielen. Allerdings hängt die Antwort auf die Frage, inwieweit künftige europäische Gesetze die Europäische Integration befördern,

weniger von ihrer Form als von ihrem Inhalt ab. Insofern tritt der instrumentelle Charakter des Rechts wieder in den Vordergrund, das politische Zielsetzungen befördert und umsetzt. Das Integrationsvermögen europäischer Rechtsakte beruht deshalb maßgeblich auf dem Gespür der politischen Akteure, die sich des Rechts bedienen.

IV. Begriff der „Europäischen Integration“

Abschließend sei eine These zum Begriff der Europäischen Integration gewagt, obwohl dies im „Arbeitskreis Europäische Integration“, der seinerseits eine Zeitschrift mit dem Titel „integration“ herausgibt, die Grenze zum Leichtsinn sicherlich überschreitet. Der Begriff Europäische Integration scheint nach einem halben Jahrhundert der stetigen Vertiefung nach innen und Erweiterung nach außen nicht mehr unbedingt geeignet, um das Phänomen EU hinreichend zu beschreiben. Vielmehr scheint er die Identitätsbildung geradezu zu verhindern, die er doch jedenfalls auch bewirken will. Europäische Integration ist insofern ein Begriff, der in einer durch einen Verfassungs- oder Grundvertrag konstituierten EU nurmehr für die Entwicklung dieser Union stehen sollte. Wenn der Begriff „Europäische Integration“ mit der Präambel des EG-Vertrags einen „immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ umschreibt, dann stellt sich die Frage, wie eng der Zusammenschluss sein darf, ohne die Unterscheidbarkeit der europäischen Völker zu gefährden. „In Vielfalt geeint“ – der von dem Europäischen Verfassungsvertrag gewählte Leitspruch der EU – kann bei richtigem Verständnis eigentlich nur bedeuten, dass die einzelnen Teile noch erkennbar sind, die das Ganze bilden. Sie sollen aber nicht im Ganzen aufgehen. Ein „immer engerer Zusammenschluss“ erinnert dagegen an eine Strudelbewegung, die zunächst langsam und sodann immer schneller in die Tiefe führt. Insofern scheint es angebracht, das Tempo aus der Entwicklung herauszunehmen, das Erreichte zu begutachten und mit einem neuen Begriff zu bezeichnen. Es gibt ihn schon: Die Europäische Integration hat zur Europäischen Union geführt.