

DVBL

31/PM 3483-114

# DEUTSCHES VERWALTUNGSBLATT

## Schriftleitung

Prof. Dr. **Hans-Werner Rengeling**, Osnabrück (Hauptschriftleitung; Abhandlungs- und Rezensionsteil)

Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. **Bernhard Stür**, Münster/Osnabrück (Abhandlungen und Berichte)

Richter am OVG **Gerfried Schwermer**, Lüneburg (Rechtsprechungsteil)

Vorsitzender Richter am OVG Dr. **Eckart Dembowski**, Lüneburg (Rechtsprechungsteil)

## Beirat

Ministerialrat Prof. **Reimer von Borries**, LL.M., Bonn

Prof. Dr. **Hans-Günter Henneke**, Stellvertretender Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Bonn

Prof. Dr. **Christoph Moench**, Rechtsanwalt, Stuttgart

Richter am BVerwG Dr. **Stefan Paetow**, Berlin

Rechtsanwalt und Justitiar **Manfred Rebentisch**, Frankfurt am Main

Vizepräsident des OVG **Hans Karsten Schmaltz**

1999

114. Jahrgang

Carl  
Heymanns  
Verlag



Erreichte gesichert und ausgebaut werden. Größere Wechselbäder durch Gesetzgebung und Rechtsprechung sind möglichst zu vermeiden. Die Planungsrechtler könnten sich zudem wünschen, daß die Planfeststellung mit ihren gerichtlich nur eingeschränkt kontrollierbaren Entscheidungsfreiräumen auch bei den Beratungen des UGB

zur Vorhabengenehmigung noch einigermaßen unbeschadet davonkommt. Denn eine Planung, die rechtsstaatlichen Grundsätzen genügt und sich von einer gebundenen Zulassungsentscheidung abheben will, ist vor allem durch eigenverantwortliche planerische Autonomie gekennzeichnet.

## Entwicklungsperspektiven der europäischen Verfassung im Lichte des Vertrags von Amsterdam

– Bericht über das Symposium des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht und der Europäischen Kommission –

Von Wissenschaftlichem Assistenten Dr. *Matthias Rossi*, Berlin

Am 12./13. 11. 1998 fand an der Humboldt-Universität zu Berlin das »Symposium Europäisches Verfassungsrecht« zum Thema »Entwicklungsperspektiven der europäischen Verfassung im Lichte des Vertrags von Amsterdam« statt. Eingeladen hatten die Europäische Kommission und das Walter Hallstein-Institut für Europäisches Verfassungsrecht (WHI). Das im Jahre 1997 von Prof. Dr. *Michael Kloepfer* und Prof. Dr. *Ingolf Pernice* als wissenschaftliche Einrichtung der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin gegründete WHI dient der Erforschung und Diskussion der Grundlagen einer europäischen Verfassungsordnung, d.h. der vergleichenden Analyse der Verfassungen der europäischen Staaten und des EU-Rechts. Zu diesem Zweck ist das Institut in ein internationales Netzwerk von Instituten gleicher Zielsetzung eingebunden. Wenn das WHI auch mit dem Symposium feierlich eröffnet wurde, hat es seine Aktivitäten doch bereits zuvor aufgenommen. So haben etwa im Rahmen der vom WHI veranstalteten Vortragsreihe »Forum Constitutionis Europae« der Richter am BVerfG Prof. Dr. *Paul Kirchhof*, der Staatssekretär für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Berlin *Gerd Wartenberg* sowie der ehemalige Richter am EuGH Prof. Dr. *Manfred Zuleeg* zu europäischen Verfassungsfragen referiert. Informationen zum WHI und zu künftigen Aktivitäten sind im Internet unter <http://www.rewi.hu-berlin.de/WHI> erhältlich.

Das Symposium wurde durch Prof. Dr. *Michael Kloepfer* vom Walter Hallstein-Institut und dem Leiter der Vertretung der Europäischen Kommission in Deutschland, Dr. *Axel R. Bunz*, eröffnet. Anschließend begrüßten *Gerd Wartenberg*, Staatssekretär für Bundes- und Europaangelegenheiten des Landes Berlin, und der Präsident der Humboldt-Universität zu Berlin, Prof. Dr. Dr. h.c. *Hans Meyer*, die Teilnehmer des Symposiums. *Meyer* verband seine Begrüßung mit dem Wunsch, das Symposium möge sich mit dem Thema des Europäischen Verfassungsrechts nicht nur aus der Vergangenheit oder der Gegenwart, sondern auch aus der Zukunft befassen. Hierzu sei es erforderlich, ein aus politischer Rücksichtnahme zumeist nicht genanntes Ziel der Europäischen Integration, beispielsweise das eines Bundesstaats Europa, vorzugeben und anhand dieses Ziels nach geeigneten Mitteln zu seiner Verwirklichung zu suchen.

Nach der Begrüßung führte Prof. Dr. *Ingolf Pernice* in die Thematik ein. Er lenkte den Blick insbesondere auf den Begriff der Souveränität, den er – unter Zitat des französischen Staatspräsidenten *Chirac* – für überholt und zur Zukunftsbewältigung nicht brauchbar hielt.

### I. Erster Teil: »Europäische Verfassung in der politischen Perspektive«

Im ersten Teil des Symposiums zeigte zunächst Dr. *Elmar Brok*, Mitglied des Europäischen Parlaments, »ein Jahr nach Amsterdam die Verfassungsperspektiven der Europäischen Union auf dem Weg ins 21. Jahrhundert« auf. *Brok* würdigte zunächst die weitreichenden Einflußmöglichkeiten des Europäischen Parlaments nach den geltenden Verträgen. Das Parlament habe nicht nur das letzte Wort bezüglich des Haushalts und bei Assoziationsverträgen mit Drittstaaten, vielmehr erfolgten mittlerweile mehr als 80 % der Rechtsetzung nach dem Verfahren der Mitentscheidung, das dem Parlament umfassende Gestaltungsspielräume sichere. Es entsprach dem Selbstverständnis *Broks* als Parlamentarier, daß er den Ministerrat denn auch nur als zweite Kammer bezeichnete. Neben diesen beiden Kammern seien die nationalen Parlamente keine Entscheidungsträger auf europäischer Ebene.

Trotz der Zugewinne unmittelbarer parlamentarischer Einflußmöglichkeiten bestehe Reformbedarf. Die EU benötige allerdings keine neuen Kompetenzen, sondern ausschließlich neue Instrumente zur Wahrnehmung der bestehenden Kompetenzen. *Brok* kritisierte insbesondere das Einstimmigkeitserfordernis in bestimmten Politikbereichen, beispielsweise in der Strukturfondsverwaltung. Es sei auf die ursprünglichen Gründungsstaaten und deren Interessen abgestimmt, habe sich aber mit zunehmender Mitgliederzahl als unbrauchbar erwiesen. Auch innerhalb der europäischen Institutionen, insbesondere beim Rat und bei der Kommission, seien neue Arbeitsweisen notwendig. *Brok* hielt die Einführung formaler Strukturen im Rat (ähnlich solchen des Bundesrats) ebenso für erforderlich wie in der Kommission, deren Kommissare ihren jeweiligen Generaldirektionen wie Minister vorstehen sollten.

Mit Blick auf die Verfassungsentwicklung vertrat *Brok* die optimistische Ansicht, die Unvollkommenheit des bislang Vereinbarten führe zum Zwang zu weiteren Fortschritten. Ein Handlungsbedarf für die Normierung einer neuen Verfassung bestünde derzeit nicht, ohnehin würden einheitliche Verfassungen nur durch Ausnahmesituationen hervorgebracht, in der sich die EU derzeit nicht befinde.

Der anschließende Vortrag von Prof. Dr. *Karl-Heinz Narjes*, Vizepräsident a.D. der Europäischen Kommission, widmete sich dem Namenspatron des Instituts: »Walter Hallstein – ein großer Europäer der Berliner Schule: Politische Visionen und rechtliche Praxis im Prozeß der europäischen Verfassungsentwicklung«. *Narjes* schilderte zunächst den Ausbildungsweg Hallsteins, der unter anderem über die damals noch Friedrich-Wilhelms-Universität genannte Humboldt-Universität führte. Anschließend beschrieb *Narjes* die einflußreichen Tätigkeiten Hallsteins während dessen Zeit beim Auswärtigen Amt. Als Verhandlungsführer der deutschen Delegation bei den Gesprächen zur Bildung der Montanunion habe Hallstein – zusammen mit seinem Verhandlungspartner Jean Monnet – maßgeblich zur Ausgestaltung der institutionellen Ordnung beigetragen. Später habe Hallstein die politische Verantwortung auch für die Verhandlungen um eine Wirtschafts- und Atomgemeinschaft getragen. Während seiner Zeit als erster Präsident habe Hallstein die besonderen Schwierigkeiten, die mit dem Aufbau der Kommission einhergingen, so gut gemeistert, daß die administrative und haushaltsmäßige Autonomie der Kommission schon im ersten Jahr unter Beweis gestellt werden konnte. *Narjes* führte dies unter anderem auf den Mut Hallsteins zurück, auch junge Beamte zu rekrutieren und zugleich Verantwortung zu delegieren.

*Narjes* schloß mit einigen Überlegungen, welche Erfahrungen der Gründungsverhandlungen auch heute noch – insbesondere für die Beitrittsverhandlungen – nutzbar zu machen seien. Die bisherige Erweiterungspolitik sei selbstkritisch auf Mängel zu untersuchen, wobei *Narjes* insbesondere auf das für die sechs Gründungsmitgliedstaaten handhabbare, heute jedoch nicht mehr praktikable Einstimmigkeitserfordernis in einigen Politikbereichen aufmerksam machte. Außerdem müßten, ausgehend von gemeinschaftlichen Analyse- und Prognoseeinheiten, Entscheidungsmechanismen gefunden werden, die dem Gebot der Handlungsfähigkeit bei jedweder Zielverwirklichung gerecht werden. Vor allem aber sei aus der visionären Kraft Hallsteins zu lernen, daß es auch heute Perspektiven langfristiger Art bedürfe.

## II. Zweiter Teil: »Die Dritte Gewalt als Verfassungsgeber?«

Zu diesem als Frage formulierten Thema des zweiten Teils des Symposiums referierte zunächst Prof. Dr. *Jaqueline Dutheil de la Rochère* vom Centre du Droit Européen à l'Université de Paris Panthéon-Assas über die »Rechtsprechung des Conseil constitutionnel zur fortschreitenden Verfassungsentwicklung in der EU«. Einleitend erläuterte sie die Stellung des Conseil constitutionnel im Sy-

stem der französischen Verfassungskontrolle, insbesondere den Art. 54, der dem Conseil constitutionnel auf einen entsprechenden Antrag ermöglicht, völkerrechtliche Verträge vor deren Ratifizierung auf ihre Vereinbarkeit mit Verfassungsrecht zu überprüfen. Im Falle einer verfassungswidrigen Klausel in einer internationalen Verpflichtung hängt die Zulässigkeit der Ratifizierung nach dieser Norm von einer entsprechenden vorherigen Verfassungsänderung ab. Diese Regelung sei von um so größerer Bedeutung, als die französische Verfassung kein Verfahren zur Überprüfung eines einmal verkündeten (Ratifizierungs-)Gesetzes vorsehe. Außerdem verleihe sie dem Conseil constitutionnel ein Monopol bezüglich der Verfassungsmäßigkeitsüberprüfung von internationalen Vereinbarungen

*Dutheil de la Rochère* befaßte sich sodann mit den Entscheidungen des Conseil constitutionnel zu den Verträgen von Maastricht und Amsterdam. Die Schwierigkeit beider Entscheidungen habe darin gelegen, den Begriff der Souveränität zu interpretieren, der von der französischen Verfassung zum einen im Sinne ungeteilter Herrschaftsgewalt, zum anderen aber auch im Sinne einer nur bis zur Souveränität anderer Staaten reichenden Herrschaftsgewalt verwendet werde. Während früheren Entscheidungen die Differenzierung zwischen der Begrenzung und der Übertragung von Souveränität zugrunde gelegen habe, habe der Conseil constitutionnel in der Maastricht-Entscheidung nunmehr festgestellt, daß die Souveränität Frankreichs nicht einer »Übertragung von Kompetenzen« entgegenstehe. Diese Formulierung von der Kompetenzübertragung verwende nun auch Art. 88 Abs. 2, der aufgrund eben dieser Entscheidung vor der Ratifizierung des Maastricht-Vertrags in die französische Verfassung eingefügt werden mußte. Der Maßstab habe sich damit aber nur scheinbar verschoben, denn die Übertragung von Kompetenzen finde ihre Grenzen dort, wo die grundlegenden Voraussetzungen der Ausübung nationaler Souveränität gefährdet seien. Eine solche Gefährdung habe der Conseil constitutionnel in der Möglichkeit der Aufgabe des Einstimmigkeitserfordernisses nach Art. 67 Abs. 2 EGV n. F. gesehen und diese durch den Vertrag von Amsterdam einzuführende Regelung deshalb für unvereinbar mit der Verfassung gehalten.

*Dutheil de la Rochère* wandte sich abschließend dem sekundären Gemeinschaftsrecht zu, das bislang nur in wenigen Ausnahmefällen Gegenstand verfassungsgerichtlicher Überprüfung gewesen sei. Sie sprach sich dafür aus, Mechanismen zu finden, die das sekundäre Recht noch vor dessen Verabschiedung durch die Gemeinschaftsorgane auf die Vereinbarkeit mit bestimmten Prinzipien, beispielsweise dem Subsidiaritätsprinzip, überprüfen können.

*Francis G. Jacobs*, Generalanwalt am Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften, verneinte die ihm als Thema seines Referats vorgegebene Frage »A new Constitutional Role for the European Court of Justice in the next decade?«. *Jacobs* warnte zunächst vor der Anwendung nationaler Modelle auf europäisches Verfassungsrecht. Es sei beispielsweise nicht zutreffend, den EuGH als ein spezielles (Verfassungs-)Gericht zu betrachten, das

ausschließlich über den Schutz von Grundrechten oder die Einhaltung von Kompetenzen wache. *Jacobs* erinnerte in diesem Zusammenhang (vor dem überwiegend deutschen Auditorium) daran, daß auch einige Mitgliedstaaten kein spezielles Verfassungsgericht hätten. Sodann skizzierte *Jacobs* die rechtsfortbildenden Entscheidungen des EuGH. Er betonte insbesondere die Herausarbeitung der Kompetenzgrenzen zwischen den einzelnen Organen, die Entwicklung der Grundrechtsstandards sowie die Herleitung der Staatshaftung unmittelbar aus dem EG-Vertrag und ging zu diesem Zweck vertieft auf die Entscheidungen »Die Grünen« und »Francovich« ein. Mit Blick auf die Zukunft hielt *Jacobs* es für erforderlich, den EuGH durch eine vorrangige Inanspruchnahme nationaler Gerichte weiter zu entlasten und ihm dadurch Gelegenheit zu geben, Fragen grundsätzlicher Natur intensiver zu behandeln. Die nationalen Gerichte müßten sich insoweit vermehrt als europäische Gerichte verstehen.

Unter Einbeziehung insbesondere der Tätigkeiten des US-amerikanischen Supreme Courts referierte Prof. *George A. Bermann* von der Columbia University – School of Law –, New York, zu dem Thema »Constitution-Making by Jurisprudence: The Role of the Courts in Divided Power Systems«. Den entscheidenden Ansatzpunkt, an dem ein Bundesgericht in einem System geteilter Hoheitsgewalt verfassungsgestaltenden Einfluß nehmen kann, sah *Bermann* in der Schnittstelle der Zuständigkeiten der einzelnen Gewalten. Der Supreme Court etwa habe vier Möglichkeiten, die vertikale Gewaltenteilung nachhaltig zu bestimmen: Zunächst ließen sich die entsprechenden Kompetenzzuweisungsnormen eng auslegen. Weiterhin könne das Verfassungsgericht die bundesstaatliche Übertragung von bestimmten Aufgaben an die einzelnen Staaten dadurch begrenzen, daß solche Aufgaben von den einzelnen Staaten durchführbar und vor allem finanzierbar sein müßten. Denken ließe sich drittens an den verfassungsgerichtlichen Schutz eines Kernbereichs einzelstaatlicher Zuständigkeiten und viertens an eine strikte Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, also an die materielle Bestimmung durch das oberste Gericht, welche Ebene zur Verwirklichung der jeweiligen Ziele eher in der Lage ist.

### III. Dritter Teil: »Parlamente und Wissenschaft im Prozeß der Verfassungsgebung«

Der dritte Teil des Symposiums wurde mit einem Referat von Dr. *Peter Schiffauer* vom Generalsekretariat des Europäischen Parlaments zum Thema »Legitimation und Grenzen der parlamentarischen Mitwirkung an der Entwicklung der Unionsgrundordnung« eingeleitet. Er begann seine Ausführungen mit der Feststellung, daß die Europäische Union nach wie vor kein Staat sei. Ausgehend von der Drei-Elementen-Lehre *Jellineks* fehle es ihr dafür zunächst an der Souveränität, unabhängig davon, ob man diese mit *Schmitt* durch die maximale Macht des Staates oder mit *Kelsen* durch das Vorhandensein einer Kompetenz-Kompetenz indiziert sehe. *Schiffauer* gestand aber ein, daß sich die Souveränität der EU

wegen der Unmöglichkeit der Rückübertragung von Hoheitsrechten durch einseitige Handlungen der Mitgliedstaaten in der Schwebelage befinde. Zum anderen fehle es der EU aber auch an einem gemeinsamen Staatsvolk; ein Kriterium, das *Schiffauer* aber zumindest in Frage stellte.

Sodann wandte er sich der Europäischen Verfassung zu. Wenn der Verfassungsbegriff auch historisch auf den Staat bezogen sei – *Schiffauer* schloß sich der Aussage *Häberles* an, nach der es nur so viel Staat gebe, wie die Verfassung konstituiere – seien doch auch die »EU-Verträge« als Verfassung zu verstehen, denn sie normierten mit dem Rechtsstaatsprinzip und dem Demokratieprinzip die grundlegenden Strukturen der Europäischen Union. Das Besondere dieser Verfassung sei, daß der ihr zugrundeliegende Verfassungsbegriff vom Staatsbegriff gelöst sei. Das Europäische Parlament wirke an der Verfassungsgebung mit, allerdings regelmäßig nur in der Form eines Initianten. *Schiffauer* verwies in diesem Zusammenhang auf den Spinelli-Entwurf von 1984 und den Hermann-Bericht von 1994. Konstituierende Befugnisse kämen dem Parlament nur ausnahmsweise bei dem Beitritt neuer Mitgliedstaaten zu. Grundsätzlich verbliebe die verfassungsändernde Gewalt aufgrund des Ratifizierungserfordernisses bei den nationalen Parlamenten.

Zur Erweiterung der Einflußmöglichkeiten des Europäischen Parlaments auf Vertragsänderungen sprach *Schiffauer* sich gegen eine Vertragsmodifizierung und für pragmatische Schritte auf der Grundlage des geltenden Vertragsänderungsverfahrens aus. Schon durch eine rechtzeitige Zuleitung der Entwürfe geplanter Vertragsänderungen an das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente sowie durch eine Intensivierung des Kontakts zwischen diesen Parlamenten könne die Beteiligung des Europäischen Parlaments (und damit der europäischen Völker) an Vertragsänderungen verstärkt werden.

Prof. Dr. *David O'Keefe* vom University College, London, befaßte sich mit der »Sovereignty of Parliament in the constitution of Europe: foundations of legitimacy in the divided power system of the European Union«. *O'Keefe* betonte zunächst den besonderen Charakter der EU, der sich von dem gewöhnlicher internationaler Organisationen nicht zuletzt dadurch unterscheidet, daß die Verträge in einen Verfassungsprozeß eingebunden seien. Schon *Mancini* habe die Verträge als die Verfassung Europas bezeichnet, obwohl die Anerkennung der Grundrechte damals noch nicht so ausgeprägt und die Unionsbürgerschaft noch nicht normiert gewesen seien. Entstanden sei ein neuer Typus von Verfassungsrecht, der sich nicht zuletzt durch eine besondere Art der Legitimation auszeichne. Das Europäische Parlament, das *O'Keefe* als »cool decision maker« beschrieb, sei dabei keinesfalls mit den nationalen Parlamenten zu vergleichen. *O'Keefe* begrüßte die Aufteilung der demokratischen Legitimation der Europäischen Union zwischen den nationalen Parlamenten einerseits und dem Europäischen Parlament andererseits, weil dies zu einer begrenzenden und kontrollierenden Abhängigkeit der einzelnen Mächte führe. Er sprach sich für einen informellen

Begriff der Legitimitätsbegründung europäischen Rechts aus. Soweit alle relevanten gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gruppen die Möglichkeit hätten, im EU-Entscheidungsprozeß fair beteiligt zu sein, könne eine aus diesem Prozeß hervorgegangene Norm als legitim betrachtet werden.

#### IV. Vierter Teil: »Offenheit der Verfassung nach außen und innen«

Zu Beginn des vierten Teils des Symposiums referierte Prof. Dr. *Angelo Cervati*, Università degli Studi di Roma (La Sapienza), über den Begriff der »Flexibilität« in der Europäischen Union. Unter Rückgriff auf die monarchische Verfassung Italiens gab *Cervati* zunächst zu bedenken, daß flexible Elemente in einer Verfassung stets der Kontrolle bedürften. Sodann charakterisierte *Cervati* den Begriff der Flexibilität unter Verweis auf *Häberle* als ein durch Zukunftsoffenheit gekennzeichnetes Prinzip. Es erlaube seinem Wortlaut nach eine differenzierte Integration, die dem europäischen Reichtum an Rechtskulturen und Rechtsordnungen in den einzelnen Mitgliedstaaten Rechnung tragen könne. Der Vertrag von Amsterdam enthalte eine Reihe von flexiblen Instrumenten, aber auch dem Subsidiaritätsprinzip sei Flexibilität eigen. Ergänzt werde die für den europäischen Einigungsprozeß notwendige Flexibilität durch nationale Regelungen. In Italien etwa könnten Richtlinien der Gemeinschaft auch durch die Regionen umgesetzt werden, ohne daß es eines Rahmengesetzes des Gesamtstaates bedürfe.

Anschließend führte Prof. Dr. Dr. h. c. *Peter Häberle*, Universität Bayreuth und Universität St. Gallen, in einem umfangreichen Vortrag aus, welchen »Beitrag die Rechtswissenschaft insbesondere durch Verfassungsvergleich im Entstehensprozeß der europäischen Verfassung(en)« spielen kann. *Häberle* näherte sich diesem Thema zunächst historisch und untersuchte, welche Beiträge die Rechtswissenschaft zur Gesetzgebung einerseits und zur Verfassungsgebung andererseits geleistet habe. Während der Einfluß der Rechtswissenschaft und teilweise sogar einzelner Juristen auf die Gesetzgebung enorm gewesen sei – *Häberle* nannte als Beispiele etwa das deutsche BGB, vor allem aber das schweizerische ZGB –, dürfe der Einfluß der Rechtswissenschaft auf die Verfassungsgebung weder in der Vergangenheit noch für die Zukunft überschätzt werden. Die Konstituierung Europas sei in zeitlicher Hinsicht ein kontinuierlicher Prozeß und in sektoreller Hinsicht vielfältigen verfassungsgebenden Impulsen, etwa denen des Europäischen Parlaments, ausgesetzt. Die Aufgabe der Rechtswissenschaft erschöpfe sich deshalb in einem »Möglichkeitsdenken« und in der Ausarbeitung von Verfassungsentwürfen, die insbesondere auch die Kulturgeschichte einzubeziehen hätten. Hingegen sei der Verfassung Europas als einem Ensemble von Teilverfassungen etwa mit der Lehre von den Staaten als »Herren der Verträge« nicht mehr beizukommen.

Sodann skizzierte *Häberle* die Methoden und Inhalte wissenschaftlichen Verfassungsvergleichs. Ausgehend von den Verfassungstexten müsse der Verfassungsver-

gleich vor allem die Verfassungswirklichkeit im Auge haben. Hilfreich bei diesem »Textstufenvergleich« sei vor allem eine Rezeptionstypologie, die grundsätzlich zwischen Text-, Rechtsprechungs- und Theorierezeptionen unterscheidet, aber neben Parallelrezeptionen auch Überkreuzrezeptionen kenne.

Schließlich widmete *Häberle* sich dem Verfassungsvergleich als »Entwicklungshelfer« der europäischen Einigung. Er stellte hierbei zunächst sein Europaverständnis vor: Europa sei kein Staat, konstituiere sich aber in einem präföderalen Prozeß wachsend aus Teilverfassungen. Es dürfe nicht allein historisch oder gar nur territorial definiert, sondern müsse vor allem kulturell bestimmt werden. Erforderlich sei deshalb auch ein »Kulturgespräch über Europa«, das die derzeit bestehenden Teilöffentlichkeiten durch eine Osmose des Nationalen und des Übernational-Europäischen zu einer Öffentlichkeit Europas zusammenschweiße. Die Rechtswissenschaft könne zu diesem Prozeß beitragen, müsse aber bei ihrem »Möglichkeitsdenken« ex ante kompromißlos sein. *Häberle* schloß mit dem Appell, jegliche nationale Introvertiertheit der Rechtswissenschaft, sei es in Form der Juristenausbildung, sei es in Gestalt der Juristentage, aufzugeben.

Prof. Dr. h. c. *Jochen Abr. Frowein*, Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht in Heidelberg, widmete sich der »Europäischen Union im Zeichen der Globalisierung« und erläuterte die »Einbindung und den Status der Europäischen Union im (Verfassungs-)System der Staatengemeinschaft«. Zunächst ging *Frowein* auf die Rolle der EU im Welthandelssystem ein. Er hob das besondere Gewicht der EU in der Auseinandersetzung um die rechtliche Ordnung hervor, die vor allem im Bereich der Streitbeilegungsverfahren überwiegend von dem Dualismus USA/EU geprägt sei. Der EU gelinge es zunehmend, ihre rechtlichen Standards und Ansichten auch auf internationaler Ebene durchzusetzen, wie *Frowein* am Beispiel des Importverbots der USA für Shrimps ebenso belegte wie am Beispiel der EG-Verordnung über die Einfuhr von Pelzen wilder Tiere.

Sodann befaßte *Frowein* sich mit der Stellung der EU im System der Vereinten Nationen. Ausgehend von dem Gewaltmonopol des Sicherheitsrates, beschrieb er die Umsetzung dessen Entscheidungen durch die EU nach Maßgabe der Art. 12 Abs. 2 EUV i. V. mit Art. 301 EGV n. F. In diesem Zusammenhang hielt er die deutsche Praxis, gemeinschaftsrechtliche Handelsverbote zur Gewährleistung der Straf- und Bußgeldbewährung etwaiger Verstöße in vollem Umfang durch nationale Rechtsverordnungen umzusetzen, nicht zuletzt im Hinblick auf § 34 Abs. 4 AWG für überflüssig. Weiterhin machte *Frowein* auf das Spannungsverhältnis zwischen der Rolle Frankreichs und Großbritanniens als ständige Mitglieder des Sicherheitsrates einerseits und Mitgliedstaaten der EU andererseits aufmerksam, das die Rolle der EU im Rahmen des Sicherheitsrates erheblich relativiere. Seine Entschärfung hänge trotz des Formelkompromisses des Art. 19 Abs. 2 UAbs. 2 EUV nach wie vor von einer politischen Einigung Frankreichs und Englands im Ein-

zelfall ab. Unabhängig von den Vereinten Nationen gewinne die EU auch als Regionalorganisation und einseitiger Akteur – zum Teil in Zusammenarbeit mit der WEU – an Bedeutung, dies war die nächste These *Froweins*. Wenn Tätigkeiten der EU diesbezüglich auch durch die Vorrangposition der NATO faktisch beschränkt seien, zeige doch beispielsweise die Verordnung über das Flugverbot für die Fluglinie Restjugoslawiens JAT, daß die EU zu eigenständigen Repressalien greifen könne.

Damit leitete *Frowein* über zu der Rolle der EU bei der Durchsetzung von Menschenrechten. Diese liege vor allem in der Verbreitung von Menschenrechtsstandards außerhalb der EU. Als Beispiel nannte *Frowein* die Regelungen des AKP-Abkommens, die nicht nur von der Geltung der Menschenrechte ausgingen, sondern sogar ein Verfahren zu ihrer Durchsetzung normierten. Was eine Ergänzung des Menschenrechtsschutzes innerhalb der EU betrifft, sprach *Frowein* sich eher für eine Anlehnung an die EMRK als für einen – politisch derzeit ohnehin nicht durchsetzbaren – eigenen primärrechtlichen Grundrechtskatalog aus.

#### V. Fünfter Teil: »Perspektiven und institutionelle Bedingungen einer (Ost-) Erweiterung«

Die »rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen der Osterweiterung« waren Gegenstand des Vortrags von Dr. *Günther Burghardt*, Generaldirektor der GD Ia der Europäischen Kommission. Er beurteilte die »Chancen der Beitrittsverhandlungen aus der Sicht der Europäischen Union«. Einführend erinnerte *Burghardt* daran, daß die Erweiterung der EU nicht allein von rechtlichen und institutionellen Voraussetzungen abhängt, sondern vielmehr Politik, Ökonomie, Recht und Institutionen gemeinsam eine Quadriga bildeten, die die geforderte Vertiefung im Westen und Erweiterung nach Osten voranzutreiben habe. Sodann stellte *Burghardt* die Beitrittsvoraussetzungen nach Art. 49 i. V. mit Art. 6 und 7 EUV n.F. in den Vordergrund seiner Ausführungen, nicht ohne an die zusätzlichen Voraussetzungen der Gewährleistung des Minderheitenschutzes und der Sicherheit von Atomkraftanlagen zu erinnern. Er entnahm den genannten Normen drei Bedingungen: zum einen bestimmte Anforderungen an das politische System des beitretenden Staates, zum zweiten dessen Bekenntnis zur freien Marktwirtschaft, das u. a. durch das Bankensystem und die Gewährleistung des Kernbereichs des Binnenmarktes indiziert werde, und schließlich die Übernahme der mitgliedstaatlichen Verpflichtungen, vor allem auf die Verwirklichung der Ziele der politischen sowie der Wirtschafts- und Währungsunion. *Burghardt* plädierte dafür, diese drei Kriterien nicht starr anzuwenden, denn sie seien in Grenzen verhandelbar. Zwar sei unzweifelhaft, daß sie umgesetzt werden müßten, jedoch bestünde Spielraum, wann und wie die Umsetzung zu erfolgen habe.

Weitere Voraussetzung für eine Erweiterung der Europäischen Union sei die Reform insbesondere der Institutionen und ihrer Verfahren. Das gesamte institutionelle

Gefüge sei für die drei großen und drei kleinen Gründungsmitgliedstaaten konzipiert worden, passe aber nicht mehr für eine Union aus bis zu sechs großen und 21 kleinen Mitgliedstaaten. *Burghardt* schlug beispielsweise vor, die Zahl der Kommissionsmitglieder zu begrenzen und ein echtes Ressortprinzip in der Kommission einzuführen. Im Rat solle die qualifizierte Mehrheitsentscheidung die Regel werden, wobei die Stimmen der einzelnen Mitgliedstaaten – ähnlich wie im Bundesrat – in Relation zu der jeweiligen Bevölkerungszahl gewichtet werden sollten.

Anschließend beschrieb Prof. Dr. *Jirí Zemanek* von der Karlsuniversität Prag mit seinem Vortrag »Erwartungen an die Europäische Union und rechtliche Bedingungen für den Verzicht auf nationale Souveränität« die Sicht der mittel- und osteuropäischen Staaten vor dem EU-Beitritt. *Zemanek* rief zunächst in Erinnerung, daß dem grundsätzlichen Beitrittswunsch der osteuropäischen Staaten zum Teil das Unbehagen gegenüberstehe, Souveränitätsrechte abzutreten, die doch gerade erst erungen worden seien. Deshalb sei es verständlich, wenn noch nicht alle Verfassungen der osteuropäischen Länder Klauseln für die Übertragung von Hoheitsrechten enthielten. Was die Ausgestaltungen solcher Klauseln betrifft, würden zum Teil Regelungen mit einem impliziten Anwendungsbefehl auch für sekundäres Recht, zum anderen Teil Regelungen mit dem Vorbehalt einer jeweiligen Rechtmäßigkeitsprüfung diskutiert. *Zemanek* schilderte insbesondere die Regelungen der polnischen Verfassung, welche eine Zwei-Drittel-Mehrheit in beiden Kammern des Parlaments für die Verabschiedung des Beitrittsgesetzes erforderlich machen.

Unter der Leitung von *Kloepfer* fand eine abschließende Podiumsdiskussion zu den weiten Themenbereichen der Agenda 2000 statt, die zum Teil mit sehr konkreten Vorschlägen zur Änderung der Verträge verbunden war: So ging *Frowein* zunächst noch einmal auf die Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten ein. Ein Zuständigkeitskatalog schien ihm dafür nicht geeignet. In bezug auf die Geltung der EMRK innerhalb der Europäischen Union forderte *Frowein* wenn auch nicht einen formellen Beitritt, so doch die materielle Übernahme der EMRK inklusive ihrer Auslegung durch den EGMR in die Verträge der EU. *Narjes* sprach sich für eine verstärkte Stimmengewichtung auch im Europäischen Parlament aus. Dessen legitimierende Funktion sei nicht gewährleistet, wenn ein luxemburgischer Abgeordneter ca. 60 000 Bürger, andere Abgeordnete dagegen bis zu 800 000 Bürger repräsentieren. Den untrennbaren Zusammenhang von Erweiterung der EU zu ihrer (aktuellen) Verfassung betonte *Pernice*. Seiner Ansicht nach werde ein Beitritt um so schwieriger, je weiter die Integration voranschreite. Dieser These hielt *Burghardt* entgegen, daß der Beitritt zwar schwieriger werde, der jeweils beitretende Staat aber auch mehr, nämlich einen höheren Integrationsstand erhalte. Insbesondere an *Burghardt* gewandt, betonte *Christian Tomuschat* den Unterschied zwischen dem Verfahren nach Art. 7 EUV und einem Vertragsverletzungsverfahren. Er schlug ferner – unter Verweis auf *Niklas Lubmann* – eine Re-

duktion von Komplexität insbesondere bei der Kommission vor, beispielsweise durch eine Begrenzung der Zahl der Kommissare. Prof. Dr. *Juliane Kokott* erinnerte an die Aufgabe der osteuropäischen Verfassungsgerichte, durch klare Rechtsprechung die materiellen Anforderungen an die weitere Integration herzustellen.

Ein abschließender Konsens über konkrete Verfassungsänderungen konnte auf dem Symposium nicht erzielt werden. Dies lag aber auch nicht in der Absicht der Veranstaltung. Ihr eigentliches Ziel, die mit der Vertiefung der EU nach Westen und ihrer Erweiterung

nach Osten verbundenen Probleme zwischen Wissenschaftlern und Politikern, zwischen Vertretern der Mitgliedstaaten und solchen der Beitrittsstaaten, zwischen Vertretern nationaler und solchen europäischer Interessen zu diskutieren, hat das Symposium dagegen erreicht\*.

\* Die Referate sowie eine Zusammenfassung der Diskussionen werden in einem Tagungsband veröffentlicht, der im NOMOS-Verlag, Baden-Baden, erscheinen wird.

## Rechtsprechung

### Entscheidungen

■ 1. Art. 48, 52, 59 EGV; Art. 3 RL 64/221/EWG  
Die Art. 48, 52 und 59 EGV sowie Art. 3 der RL 64/221/EWG des Rates vom 25.2.1964 zur Koordinierung der Sondervorschriften für die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern, soweit sie aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit gerechtfertigt sind, stehen einer Regelung entgegen, die dem nationalen Gericht – abgesehen von einigen insbesondere familienbezogenen Ausnahmen – vorschreibt, Staatsangehörige anderer Mitgliedstaaten, die für schuldig befunden worden sind, Straftaten der Beschaffung und des Besitzes von ausschließlich zum Eigenverbrauch bestimmten Betäubungsmitteln begangen zu haben, auf Lebenszeit auszuweisen.

*EuGH, Urteil vom 19.1.1999 – C-348/96 –*

Aus den Gründen:

(14) Das nationale Gericht (Areios Pagos, Griechenland) möchte im wesentlichen wissen, ob die Art. 8 Abs. 1 und 2, 8a Abs. 1, 48, 52 und 59 sowie die RL 64/221 einer Regelung entgegenstehen, die dem nationalen Gericht – abgesehen von einigen insbesondere familienbezogenen Ausnahmen – vorschreibt, Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten, die für schuldig befunden worden sind, in dem betreffenden Land Straftaten der Beschaffung und des Besitzes von ausschließlich zum Eigenverbrauch bestimmten Betäubungsmitteln begangen zu haben, auf Lebenszeit auszuweisen.

(15) Die Frage ist zunächst im Hinblick auf die gemeinschaftsrechtlichen Vorschriften über den freien Dienstleistungsverkehr zu untersuchen. (16) Der in Art. 59 EGV festgelegte Grundsatz des freien Dienstleistungsverkehrs, der eines der Grundprinzipien des Vertrages ist, schließt die Freiheit der Dienstleistungsempfänger ein, sich zur Inanspruchnahme einer Dienstleistung in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben, ohne durch Beschränkungen daran gehindert zu werden; Touristen sind als Empfänger von Dienstleistungen anzusehen (Urteil vom 2.2.1989 in der Rs. 186/87, Cowan, Slg. 1989, 195, Rdnr. 15). (17) Für

das Strafrecht sind zwar grundsätzlich die Mitgliedstaaten zuständig, jedoch setzt das Gemeinschaftsrecht dieser Zuständigkeit nach st. Rspr. Schranken. Das Strafrecht darf nämlich nicht die durch das Gemeinschaftsrecht garantierten Grundfreiheiten beschränken (vgl. Urteil Cowan, Rdnr. 19).

(18) Im vorliegenden Fall stellt die Ausweisung auf Lebenszeit, die Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten auferlegt werden kann, wenn sie wegen Beschaffung und Besitz von ausschließlich zum Eigenverbrauch bestimmten Betäubungsmitteln verurteilt worden sind, offensichtlich eine Behinderung der durch Art. 59 EGV anerkannten Dienstleistungsfreiheit dar, weil durch sie diese Freiheit völlig entzogen wird. Das gleiche gilt für die anderen in den Art. 48 und 52 EGV genannten vom vorliegenden Gericht erwähnten Grundfreiheiten.

(19) Es ist jedoch zu prüfen, ob eine solche Sanktion nicht durch die vor allem in Art. 56 EGV vorgesehene Ausnahme der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt ist, die vom betroffenen Mitgliedstaat geltend gemacht wird.

(20) Art. 56 erlaubt es nämlich den Mitgliedstaaten, gegenüber den Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten u.a. aus Gründen der öffentlichen Ordnung Maßnahmen zu ergreifen, die sie insofern bei ihren eigenen Staatsangehörigen nicht anwenden könnten, als sie nicht die Befugnis haben, diese auszuweisen oder ihnen die Einreise in das nationale Hoheitsgebiet zu untersagen (Urteile vom 4.12.1974 in der Rs. 41/74, Van Duyn, Slg. 1974, 1337, Rdnr. 22f., vom 18.5.1982 in den Rs. 115/81 und 116/81, Adoui und Cornuaille, Slg. 1982, 1665, Rdnr. 7, und vom 17.6.1997 in den Rs. C-65/95 und C-111/95, Shingara und Radiom, Slg. 1997, I-3343, Rdnr. 28). (21) Der Begriff der öffentlichen Ordnung kann gemäß der Rspr. des EuGH geltend gemacht werden, wenn eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt (Urteil vom 27.10.1977 in der Rs. 30/77, Bouchereau, Slg. 1977, 1999, Rdnr. 35). (22) Ein Mitgliedstaat kann den Verbrauch von Betäubungsmitteln als eine Gefährdung