

ZUR ENTWICKLUNG DER UNIONSRECHTSORDNUNG NACH LISSABON – BEDINGUNGEN, HERAUSFORDERUNGEN UND PERSPEKTIVEN*

Von Prof. Dr. Dr. h.c. Thomas von Danwitz

D.I.A.P. (ENA, Paris), Luxemburg/Köln

Richter am Gerichtshof der Europäischen Union

Telefon (+352) 4303 2230

E-Mail: vondanwitz@curia.europa.eu

Eingereicht am 25 März 2011, zum Druck vorbereitet am 23 Juni 2011

Anotation. Die bereits gewisse Zeit andauernde Krise der Finanzmärkte hat Fragen substantieller Natur aufgeworfen, die geeignet sind, die Europäische Union in ihren Grundfesten zu erschüttern. Die globale Finanzkrise hat uns erstens gezeigt, dass die Handlungsfähigkeit von Union und Mitgliedstaaten es bereits heute erlaubt, internationale Herausforderungen zu bestehen. Sie lehrt uns zweitens, dass es zu intensiven Kompetenzwahrnehmungen durch oder gar zu Kompetenzwanderungen auf die Europäische Union kommen wird. Das Problem der ausreichenden demokratischen Legitimation fordert drittens, dass eine weitere Vertiefung der Integration ernster als bisher genommen werden sollte. Es sollte viertens ein System diskutiert werden, das einen dynamischen Ausgleich zwischen der Kompetenzausstattung und der demokratischen Legitimationsfähigkeit europäischer Hoheitsgewalt zu gewährleisten vermag.

Schlüsselbegriffe: Konstitutionsprinzipien der Unionsrechtsordnung, Kooperationsverhältnis zu den mitgliedstaatlichen Gerichten, Besonderheiten der Unionsrechtsordnung, Unionsbürgerschaft und Nichtdiskriminierung, Grundrechte-Charta, Handlungsfähigkeit im Rahmen der Finanzkrise

* Die Erstveröffentlichung dieses Beitrages, gehalten als Vortrag anlässlich der 54. Bitburger Gespräche am 12.1.2011, ist in der Schriftenreihe der Bitburger Gespräche durch das Institut für Rechtspolitik an der Universität Trier erfolgt.

Wenn ich heute zu Ihnen über die Entwicklung der Unionsrechtsordnung nach Lissabon sprechen darf, so geschieht dies unter dem Eindruck, dass es in der politischen Öffentlichkeit momentan wohl weniger um eine Perspektive für die Fortentwicklung der Union und erst recht nicht um die Ausführung des Integrationsprogramms geht, das der Lissabonner Vertrag enthält. Vielmehr stehen die Zeichen ganz auf Erhaltung und Festigung der bis dato erreichten Integration. Die bereits gewisse Zeit andauernde Krise der Finanzmärkte, die sich bald schon zu einer Vertrauenskrise für den Euro auswuchs, hat die Europäische Union in eine erneute Debatte um das Engagement der Deutschen für den Euro und die Union insgesamt geführt, die mit steigender Intensität betrieben wird. So werden seit einiger Zeit Fragen substantieller Natur aufgeworfen, die geeignet sind, die Union in ihren Grundfesten zu erschüttern. Wenn das Für und Wider der Mitgliedschaft Deutschlands in der Europäischen Union öffentlich diskutiert¹ und die Befürwortung der Währungsunion einem schlichten Kosten-Nutzen-Kalkül unterworfen wird, so zeigt sich, wie intensiv die Europaskepsis in diesen Tagen ist. Daher ist es durchaus bezeichnend, wenn in englischen Medien scharfzüngig spekuliert wird, that Germany „has fallen out of love with Europe“ und der fundamentale Dissens in der Wahrnehmung der Währungskrise zutreffend auf den Punkt gebracht wird:² „For most of Europe, Germany is the big winner of the euro, whereas many Germans today believe that they have always had to pay for the others and have always been cheated“.

So problematisch die Lage auch sein mag, so sehr sollten wir uns in diesen Zeiten der Krise in Erinnerung rufen, dass die Europäische Integration seit nunmehr über 60 Jahren gerade auch deshalb gelungen ist, weil man trotz aller berechtigten Anlässe immer wieder auf eine minutiöse Vergangenheitsbewältigung mitsamt der unvermeidlichen Schuld- und Verantwortungszuweisungen verzichtet und sich stattdessen an die zukunftsorientierte Bewältigung der Herausforderungen gemacht hat, die es jeweils zu meistern galt. Gerade Deutschland sollte sich dessen stets bewusst bleiben und den Blick nach vorne wenden, statt über vergossene Milch zu klagen. Jede Krisenbewältigung setzt jedoch zwingend voraus, dass man über eine klare Orientierung verfügt, die es erst ermöglicht, langfristig tragfähige Lösungen zu entwickeln. Ohne einen solchermaßen gut justierten Kompass wird man in der Europäischen Union sicherlich nicht ans Ziel kommen.³ Dass dies in einer Union der 27 kein leichtes Unterfangen ist, bedarf keiner gesonderten Erwähnung.

Bevor ich zu den Herausforderungen und Perspektiven Stellung beziehe, denen sich die Unionsrechtsordnung gegenübersteht, möchte ich auf ihre Grundlagen verweisen, deren Tragfähigkeit für die Bewältigung der zukünftigen Herausforderungen von zentraler Bedeutung sein werden.

1 Busse, N. Was auf dem Spiel steht. *F.A.Z.* Nr. 278 vom 29.11.2010, S. 10.

2 So Guerot, U.; Hewitt, G. *The German dilemma* <http://www.bbc.co.uk/blogs/thereporters/gavinhe Witt/2010/12/the_german_dilemma.html>.

3 Auch Klaus-Dieter Frankenberger hält eine Weiterentwicklung der EU für logisch, aber ohne eindeutigen politischen Willen für kaum durchsetzbar: Die Rechte des Souveräns. *F.A.Z.* Nr. 197 vom 26.8.2010, S. 8.

1. Konstitutionsprinzipien der Unionsrechtsordnung

Vor diesem Hintergrund darf ich die Konstitutionsprinzipien der Unionsrechtsordnung kurz in Erinnerung rufen.

1.1. Vorrang, unmittelbare Wirkung, Einheitlichkeit der Unionsrechtsordnung

Die Trias von unmittelbarer Wirkung, Vorrang und Einheitlichkeit der Unionsrechtsordnung wird in ihrem vielfältigen Zusammenwirken zu Recht als Fundament für die von den Gründungsverträgen der Europäischen Union geschaffene Rechtsordnung angesehen, welche die Konstitutionalisierung der Union erst ermöglicht hat. Seit den epochalen Entscheidungen in den Rechtssachen *van Gend & Loos*⁴ aus dem Jahre 1963 und *Costa/E.N.E.L*⁵ aus dem Jahre 1964 sind diese Prinzipien in der Rechtsprechung des *Gerichtshofes* zu unangefochtenen Grundpfeilern der Unionsrechtsordnung entwickelt worden. Bis heute markiert die unmittelbare Wirkung den entscheidenden Wesenszug der Supranationalität, welche die Unionsrechtsordnung als genuin eigenständige Rechtsordnung grundlegend kennzeichnet, deren Rechtssubjekte nicht nur die Mitgliedstaaten, sondern auch und vor allem die Unionsbürger sind.⁶ Ebenso unangefochten anerkannt ist der elementare Grundsatz vom Vorrang des Unionsrechts, wenngleich der Geltungsgrund der Vorrangregel traditionell unterschiedlich verortet wird.⁷ Jenseits aller konzeptionellen Rekonstruktionsversuche bleibt die rechtspolitische Notwendigkeit des Vorranggrundsatzes unbestreitbar, um die Funktionsfähigkeit der Unionsrechtsordnung zu gewährleisten. Nur so kann sichergestellt werden, dass das in Brüssel Versprochene auch in Berlin, London, Rom und Paris eingehalten wird.⁸

Als „Grundnorm“ der Integration⁹ tritt der Grundsatz von der Einheitlichkeit der Unionsrechtsordnung als weiteres funktionssicherndes Element des Unionshandelns hinzu.¹⁰ In einer präföderalen Union bedarf dieser der umsichtigen Handhabung. Wie der langjährige deutsche Generalanwalt *Lenz* in unnachahmlicher Klarheit formuliert

4 EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, I – *van Gend & Loos*.

5 EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251 – *Costa/E.N.E.L*.

6 Siehe nur EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079, Rn. 21 – *EWR-Gutachten*.

7 Siehe einerseits EuGH, Slg. 1963, I (25) – *van Gend & Loos*; Slg. 1964, 1251 (1270) – *Costa/E.N.E.L* und andererseits BVerfGE 73, 339 (375); 75, 223 (244 f.); 89, 155 (190); 123, 267 (396 f.).

8 Zwar scheiterte die Aufnahme dieses Grundsatzes in den Lissabonner Vertrag selbst am Widerstand des Vereinigten Königreichs (Im Verfassungsvertrag war eine Aufnahme in Art. I-6 VVE vorgesehen.), jedoch ist seine zentrale Bedeutung als Grundpfeiler der Union in der Erklärung Nr. 17 zum Vorrang des Unionsrechts (ABl. 2008, C 115/01 (344)) hervorgehoben worden.

9 So Cappelletti, M.; Golay, P. The Judicial Branch in the Federal and Transnationale Union: Its Impact on Integration. In Cappelletti, M.; Secome, M.; Weiler, J. (Hrsg.) *Integration through Law*. Vol. I, Book 2. Berlin/New York, 1986, S. 261 (346); näher hierzu Grussmann, W.-D. Grundnorm und Supranationalität – Rechtsstrukturelle Sichtweisen der europäischen Integration. In von Danwitz, T. u.a. (Hrsg.) *Auf dem Weg zu einer Europäischen Staatlichkeit*. Stuttgart, 1993, S. 47 ff.

10 Siehe dazu auch von Danwitz, T. *Über die Integrationsverantwortung des Gerichtshofes der Europäischen Union*. DV 2010, Beiheft 10, S. 241 (250 f.).

hat, bedingt das Erfordernis der Einheitlichkeit des Unionsrechts zwar eine Beseitigung der Europa trennenden Schranken, darf aber gerade nicht als Postulat für eine umfassende Rechtsvereinheitlichung missverstanden werden.¹¹

1.2. Kooperationsverhältnis zu den mitgliedstaatlichen Gerichten

Ebenso grundlegend, wenngleich in Schrifttum und Rechtslehre weniger intensiv verankert, ist die für die Integrationspraxis fundamentale Bedeutung der Kooperation der Mitgliedstaaten mit den Organen der Europäischen Union und vor allem die der mitgliedstaatlichen Gerichte mit dem *Gerichtshof*. Dies gilt namentlich für die wechselseitige Verzahnung und Interdependenz der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen mit der der Union, die eine gemeinsame Verantwortung für die europäische Rechtsgemeinschaft begründet, die nicht in einem Gegeneinander, sondern nur in einem arbeitsteiligen und konstruktiven Miteinander nach Maßgabe der vertraglich bestimmten Zuständigkeitsordnung wahrgenommen werden kann.

Für die Auslegung und Anwendung des Unionsrechts ist die Kooperation zwischen den mitgliedstaatlichen Gerichten und dem *Gerichtshof* daher von nicht zu überschätzender Bedeutung. Der *Gerichtshof* schenkt dem von Art. 267 AEUV institutionalisierten Rechtsprechungsdialog dementsprechend höchste Beachtung.¹² Erst kürzlich hat sich der *Gerichtshof* in der Rechtssache *Melki & Abdeli*¹³ mit den Voraussetzungen des Vorlageverfahrens im Hinblick auf die in Frankreich eingeführte konkrete Normenkontrolle durch den Conseil constitutionnel beschäftigt, die nach französischem Recht zeitliche Priorität vor anderen gerichtlichen Überprüfungs- und Entscheidungsmöglichkeiten beansprucht. Der *Gerichtshof* hat auf die von der französischen Cour de Cassation geäußerten Zweifel an der Vereinbarkeit einer solchen Priorität mit den Anforderungen des Vorabentscheidungsverfahrens eine Antwort gegeben, die im Schrifttum wegen ihrer Ausgewogenheit und ihrer den Kooperationsgedanken besonders hervorzuhebenden Akzentsetzung gelobt worden ist.¹⁴ So hat der *Gerichtshof* entschieden, dass der Vorabentscheidungsmechanismus nach Art. 267 AEUV einem Verfahren der konkreten Normenkontrolle grundsätzlich nicht entgegensteht, sofern es den nationalen Gerichten freisteht, die von der Unionsrechtsordnung gewährleisteten Rechte durchzusetzen.

Im Übrigen hat der *Gerichtshof* für nationale Gesetze, deren Inhalt auf die Umsetzung zwingender Bestimmungen einer Unionsrichtlinie beschränkt ist, betont, dass die Gültigkeit einer solchen Richtlinie als Vorfrage für die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit anzusehen ist, da die Mitgliedstaaten zur Richtlinienumsetzung verpflichtet sind. Dementsprechend hat der *Gerichtshof* an die Verpflichtung der letztinstanzlichen Gerichte erinnert, vor der Einleitung einer verfassungsrechtlichen Prüfung den *Gerichtshof*

11 Lenz, C. O. *Immanente Grenzen des Gemeinschaftsrechts*. EuGRZ, 1993, S. 57 (63).

12 Siehe dazu von Danwitz, T. *Kooperation der Gerichtsbarkeiten in Europa*. ZRP, 2010, S. 143 ff.

13 EuGH, verb. Rs. C-188/10 und C-189/10, Urteil vom 22.6.2010, EuGRZ 2010, 452 – *Melki & Abdeli*.

14 Sarmiento, D. L'arrêt Melki: esquisse d'un dialogue des juges constitutionnels et européens sur toile de fond française. *Revue trimestrielle de droit européen*. 2010, S. 588 ff.

zur Gültigkeit der Richtlinie in einem solchen Fall zu befragen.¹⁵ Mit der Betonung der Notwendigkeit vertrauensvoller Kooperation in diesem Urteil hat der *Gerichtshof* die gleiche Tonlage angestimmt, die auch das *BVerfG* in seiner kurze Zeit später ergangenen *Honeywell*-Entscheidung gefunden hat.¹⁶

2. Besonderheiten der Unionsrechtsordnung

Vor diesem Hintergrund möchte ich vor einer Betrachtung der Herausforderungen, denen sich die Unionsrechtsordnung gegenüberstellt, auf einige Besonderheiten hinweisen, die diese von den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen unterscheidet.

2.1. Integration der Rechtsordnungen

Wer sich mit einem ersten Blick auf die Fassade der bloßen Rechtstechnik so mancher unionsrechtlicher Bestimmungen begnügt – es sei nur an so spannende Bereiche wie die Zollnomenklatur, die gemeinsame Agrarpolitik oder das gemeinschaftliche MwSt.-System erinnert – verfehlt das politisch wie rechtlich Wesentliche der Unionsrechtsordnung. Ihre *raison d'être* erschöpft sich nicht darin, einen Binnenmarkt zu organisieren, Interessengegensätze auszugleichen und die marktbezogenen Freiheiten administrativ einzuhegen. Die eigentliche Besonderheit der Unionsrechtsordnung, die zugleich die Schwierigkeit ihrer Entfaltung markiert, liegt in der Schaffung einer Rechtsordnung begründet, die nicht einer bestimmten Traditionslinie folgt und sich in wesentlicher Hinsicht nicht auf übereinstimmende Rechtsüberzeugungen, dogmatische Konzepte oder verfassungsrechtliche Wertvorstellungen stützen kann. Doch in einer Union der 27 weisen nicht nur diese Eckpfeiler für die Errichtung einer tragfähigen Konstruktion mehr oder weniger große Unterschiede auf. Auch das sozio-ökonomische Gefälle, das bspw. zwischen Luxemburg und Rumänien besteht, wirft in der Praxis viel tiefgreifendere Fragen auf als die nach der Geschwindigkeit der Angleichung und ihrer Verteilungsgerechtigkeit. Für die Unterschiede in den Rechtskulturen, in der Funktionsfähigkeit und in den Funktionsweisen der Rechtssysteme gilt dies in besonderem Maße.

Unter diesen Voraussetzungen trifft gerade die Entwicklung einer Rechtsprechung, die ein Mindestmaß an rechtlicher Konsistenz und konzeptioneller Überzeugungskraft erstrebt, auf nicht zu unterschätzende Schwierigkeiten. Diese sollten sowohl bei der akademischen Auseinandersetzung mit und aller Kritik an der Rechtsprechung des *Gerichtshofes* stets bedacht werden. Wir müssen namentlich von der irrigen Vorstellung Abschied nehmen, dass die Rechtsgemeinschaft der Europäischen Union nur den Rechtsvorstellungen eines Mitgliedstaates zu entsprechen hat. Vielmehr muss sie in allen 27 Mitgliedstaaten auf Akzeptanz treffen. Denn das Recht der Europäischen Union ist im eigentlichen Wortsinn unser gemeinsames Recht. Ein Recht, das die Rechts- und

15 Siehe dazu EuGH, verb. Rs. C-188/10 und C-189/10, Urteil vom 22.6.2010, EuGRZ 2010, 452, Rn. 56 – *Melki & Abdeli*.

16 *BVerfG*, Urteil vom 6.7.2010, NZA 2010, 955.

Methodentraditionen aller Mitgliedstaaten aufnimmt und widerspiegelt. Ein Recht der Integration, das durch die Integration der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen entsteht: genuines Integrationsrecht, das von der Bereitschaft aller Beteiligten lebt, Eigenes einzubringen, um Gemeinsames zu schaffen.

2.2. Normative Qualität der Unionsrechtsetzung

Bei der Entwicklung der Unionsrechtsordnung kann aus der Perspektive der richterlichen Praxis eine Schwierigkeit nicht nachdrücklich genug betont werden, die daraus folgt, dass sich viele Rechtsakte und Vorschriften des Unionsrechts auch und gerade auf Grund der unterschiedlichen Sprachfassungen, die gleichermaßen verbindlich sind, bei der konkreten Auslegung als vieldeutig erweisen, ja oft genug nur Blankettnormen darstellen, die in der Sache selbst dilatorische Formelkompromisse enthalten. Die Tatsache, dass die grammatikalische Auslegung die statistisch häufigste Argumentationsform in der Rechtsprechung des *Gerichtshofs* bildet,¹⁷ zeigt, dass eine Verbesserung der redaktionellen Qualität der Unionsrechtsetzung vordringlich ist.

Damit geht einher, dass auch heute noch die Rechtsangleichung häufig auf einem sehr begrenzten Regelungsansatz beruht und so zu Recht als *piecemeal legislation* bezeichnet worden ist.¹⁸ Daher schafft oftmals erst das in jüngerer Zeit vermehrt zu beobachtende Bemühen um die Konsolidierung und Kodifizierung von Unionsrechtsakten eine zureichende normative Basis für eine sinnvolle systematische Auslegung.

Doch wie lässt sich die normative Qualität der Rechtsetzung in der Union verbessern? Die Kohärenzverluste der Rechtsetzung, die daraus resultieren, dass diese von Kommission, Parlament und Rat gemeinsam verantwortet wird,¹⁹ ohne dass eine Rechtsförmlichkeitsprüfung erfolgt, welche die Eindeutigkeit der gewählten Begrifflichkeiten, die Beachtung der Rechtsförmlichkeit oder die innere Widerspruchsfreiheit und systematische Stimmigkeit von Unionsrechtsakten einer Überprüfung unterziehen würde, springen insoweit ins Auge. Allein dieser Umstand offenbart, mit welchen Schwierigkeiten die Auslegung und Anwendung des Unionsrechts zu kämpfen hat. Die Forderung nach Einrichtung eines unabhängigen Gesetzgebungs- und Beratungsdienstes dürfte dennoch ungehört verhallen, da damit die Möglichkeiten des Brüsseler Betriebs beschränkt würden, den politischen Dissens im dilatorischen Formelkompromiss zu verbergen.²⁰

2.3. Legitimation

Die demokratische Legitimation des Rechts der Europäischen Union stellt seit jeher ein grundlegendes Erfordernis dar. Im Ausgangspunkt bleibt daran zu erinnern, dass die genuin europäische Legitimation, die vor allem über das Europäische Parlament

17 Siehe Dedrichs, M. *Die Methodik des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften*. EuR 2004, S. 345 (349 ff.).

18 von Danwitz, T. *Funktionsbedingungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes*. EuR 2008, S. 769 (780).

19 Siehe dazu von Danwitz, T. *Wege zur besseren Gesetzgebung in Europa*. JZ 2006, S. 1 (2 f.).

20 von Danwitz, T. *Wege zu besserer Gesetzgebung in Europa*. JZ 2006, S. 1 (3).

vermittelt wird, und die nationalstaatliche Legitimation, die über den Rat und den Europäischen Rat der Staats- und Regierungschefs erfolgt, jeweils ihre spezifische Funktion erfüllen, aber nicht isoliert betrachtet werden dürfen. Fraglos sind beide unverzichtbar, um ein angemessenes Legitimationsniveau des Unionshandelns und somit des europäischen Integrationsprozesses zu sichern.

Zweifelsohne hat das *BVerfG* in seinem Urteil zum Lissabonner Vertrag²¹ den Finger in die legitimatorische Wunde gelegt. Allerdings scheint mir das eigentliche Problem in dem prinzipiellen Dilemma zu bestehen, dass die demokratische Legitimationsfähigkeit hoheitlichen Handelns von Seiten der Nationalstaaten zwar jeder Form supranationaler oder internationaler Hoheitsausübung haushoch überlegen ist. Jedoch ist ebenso richtig, wie uns die Finanzkrise eindrucksvoll gezeigt hat, dass die Union über ungleich bessere Möglichkeiten effektiver Aufgabenerfüllung als jeder Mitgliedstaat verfügt. Die Globalität dieser Probleme erfordert eben supranationale Antworten.

Angesichts dessen fürchte ich, dass wir uns den eigentlichen Herausforderungen verschließen, wenn wir allzu bereitwillig Zuflucht in der ebenso schillernden wie problematisch vagen Vorstellung von staatlicher Souveränität suchen. Mir scheint, dass die kleinen Staaten in Europa, die bereits über geraume Zeit Erfahrungen mit den faktischen Grenzen ihrer souveränen Gestaltungsbefugnisse haben sammeln können, in ihrem Staatsdenken besser auf die Herausforderungen vorbereitet sind, die uns vor allem die globale Finanzkrise beschert hat.

Dennoch glaube ich, dass es zu kurz gesprungen wäre, wollte man die Betonung demokratischer Legitimationsnotwendigkeiten als Ausdruck eines antiquierten Staatsdenkens kritisieren. Die Verstärkung regionaler Kompetenzstrukturen, die wir in den vergangenen Jahrzehnten vor allem in den europäischen Staaten erlebt haben, die über keine bundesstaatlichen Wurzeln verfügen, sowie die Bedeutung von nationalen und sprachlichen Identitätsfaktoren bezeugen auch heute noch die unzweifelhafte Beachtlichkeit und Legitimität des Strebens nach einer auf demokratischer Zugehörigkeit basierenden Ordnung hoheitlicher Gewalt. Abstrahiert man von den tradierten Leitbildern, die in den Begrifflichkeiten von Bundesstaat, Staatenbund und Staatenverbund kanonisiert worden sind, so dürfte die föderale Ewigkeitsfrage, wie eine Balance zwischen der Herstellung einer einerseits als „angemessen“ erachteten Kompetenzausstattung und einer diese andererseits tragenden demokratischen Legitimation zu finden ist, auch im präföderalen Staatenverbund der Europäischen Union auf absehbare Zeit ohne abschließende Antwort bleiben.

3. Entwicklungsperspektiven

Die Frage nach den Entwicklungsperspektiven der Europäischen Union beschäftigt Befürworter wie Gegner der Integration in besonderem Maße, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen. Für einen Blick in die Zukunft ist der Richter im System

21 BVerfGE 123, 267.

der Gewaltenteilung jedoch denkbar ungünstig platziert. Die Passivität, die seine Rolle in der Unionsrechtsordnung in gleicher Weise wie in den mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen kennzeichnet, und mehr noch seine auf Anwendung und Auslegung des geltenden Rechts bezogene Aufgabe sowie der self-restraint, den wir uns auferlegen, haben zur Folge, dass der Unionsrichter über keine Erkenntnisse verfügt, die ihn privilegieren oder gar prädestinieren, eine Zukunftsperspektive für die Entwicklung der Unionsrechtsordnung zu skizzieren. Es ist jedoch seine unmittelbare Anschauung von der Art und Weise, wie Rechtsentwicklungen gegenwärtig ablaufen, die ihn in besonderem Maße befähigen, Entwicklungslinien zu beschreiben und Strukturen zu erkennen, die auch die zukünftige Entfaltung des Unionsrechts prägen oder gar determinieren können.

3.1. Unionsbürgerschaft und Nichtdiskriminierung

In diesem Sinne möchte ich zunächst auf die Rechtsentwicklungen im Bereich der Unionsbürgerschaft sowie in der Politik der Nichtdiskriminierung hinweisen, die beispielhaft für eine Problemlage stehen, die in Zukunft der besonderen Beachtung bedarf.

3.1.1. Unionsbürgerschaft

Die Unionsbürgerschaft ist ein instruktives Beispiel dafür, wie wenig man sich gerade in Deutschland die Integrationsvertiefung bewusst gemacht hatte, die man mit der Aufnahme dieses Rechtsinstituts in den Vertrag von Maastricht eingegangen ist. Die besondere Offenheit und Dynamik der Unionsbürgerschaft, die der Integration eine weitreichende Teleologie jenseits des Binnenmarktes beschert hat,²² macht es ausgesprochen schwierig, die zukünftige Rechtsentwicklung in diesem Bereich zu prognostizieren, zumal der *Gerichtshof* bisher keine konkreten Festlegungen zur verfassungsrechtlichen Konzeption oder zum dogmatischen Gehalt getroffen hat, der diesen grundlegenden Status der Unionsbürger prägt. In jüngerer Zeit hat der *Gerichtshof* mit seinen Entscheidungen in den Rechtssachen *Rottmann*²³, *Sayn-Wittgenstein*²⁴ und *Tsakouridis*²⁵ eine zurückhaltende Linie verfolgt. Die mitgliedstaatlichen Befugnisse zur Entziehung der Staatsangehörigkeit bzw. zur Beendigung des Aufenthaltsrechts bei mehrfacher Straffälligkeit wurden zwar an eine Prüfung ihrer spezifischen unionsrechtlichen Rechtfertigung geknüpft, nicht aber prinzipiell eingeschränkt. Von großer rechtspraktischer Bedeutung für Deutschland wird die bald anstehende Entscheidung des *Gerichtshofes* in der Rechtssache *Örnek* sein, ob der besondere Aufenthaltsstatus der Unionsbürger, der diesen in der Richtlinie 2004/38 eingeräumt wird, über den Assoziationsratsbeschluss

22 Nettesheim, M. *Grundrechtskonzeptionen des EuGH im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*. EuR 2009, S. 24 ff.

23 EuGH, Rs. C-135/08, Urteil vom 2.3.2010 – *Rottmann*.

24 EuGH, Rs. C-208/09, Urteil vom 22.12.2010 – *Sayn-Wittgenstein*.

25 EuGH, Rs. C-145/09, Urteil vom 23.10.2010 – *Tsakouridis*.

1/80 auch für türkische Staatsangehörige gilt.²⁶ In der Rechtssache *Zambrano*²⁷ stellt sich zudem die Frage, ob die Unionsbürgerschaft auch dann Aufenthaltsrechte vermitteln kann, wenn von dem Freizügigkeitsrecht des Art. 21 AEUV kein Gebrauch gemacht wurde. Angesichts der vielen offenen Fragen, die dem *Gerichtshof* zur Auslegung der Richtlinie 2004/38 vorgelegt werden, erscheinen Klarstellungen dieses Rechtsaktes ebenso sinnvoll wie notwendig.

3.1.2. Nichtdiskriminierung

In vergleichbarer Weise ist die Entwicklung der Unionsrechtsordnung im Bereich der Nichtdiskriminierung von besonderer Dynamik geprägt. Dies gilt namentlich für das Verbot der Diskriminierung aus Gründen des Alters, das dem *Gerichtshof* in besonderem Maße von deutschen Gerichten unterbreitet worden ist. Unabhängig von den rechtspolitischen Wertungsfragen, die von der Richtlinie 2000/78 aufgeworfen werden und auch ein Jahrzehnt nach ihrem Erlass noch in der deutschen Diskussion nachwirken, ist der Unionsrichter zuvörderst mit Fragen ihrer konsistenten Auslegung und Anwendung befasst. Im Rahmen dieses Bemühens wird dem Rechtsanwender alsbald bewusst, dass sich das Regelungsgeflecht dieser Richtlinie an der klassischen Struktur der Nichtdiskriminierungspolitik orientiert, ohne die erheblichen gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Weiterungen in den Blick zu nehmen, die mit einer strikten Unterwerfung des mitgliedstaatlichen Arbeitsrechts unter die Regelungssystematik der Richtlinie einhergehen können.

Von daher mag es nicht verwundern, dass der *Gerichtshof* noch keine durchgängig stringente Linie zwischen der Betonung mitgliedstaatlicher Ausgestaltungsfreiräume und der strikten Bindung an den Grundsatz der Nichtdiskriminierung²⁸ gefunden hat.

3.2. Grundrechte-Charta

Besondere Bedeutung wird der Grundrechte-Charta in der zukünftigen Entwicklung der Unionsrechtsordnung zukommen.

Die Aufnahme der mit Rechtsverbindlichkeit ausgestatteten und in den Rahmen des Lissabonner Vertrages eingebetteten Charta der Grundrechte lässt sich in Übertragung des berühmten Wortes von *Richard Thoma*²⁹ schon heute als Schlussstein im normativen Gewölbe der europäischen Rechtsgemeinschaft begreifen. Diese ins Werk zu setzen, ist eine dem *Gerichtshof* zufallende Aufgabe, die fraglos mehrere Juristengenerationen beschäftigen wird. Bedeutsamer als die schiere Dimension dieser Entwicklung sind

26 Anhängiges Verfahren, Rs. C-371/08 – *Örnek*; *Vorlagebeschluss des BVerwG* vom 25.8.2009, ZAR 2010, 64.

27 Sie dazu die SA von GA Sharpston vom 30.9.2010, Rs. C-34/09 – *Zambrano*.

28 EuGH, Rs. C-114/04, Slg. 2005, I-9981 – *Mangold*; Rs. C-411/05, Slg. 2007, I-8531 – *Palacios*; Rs. C-229/08, Urteil vom 12.1.2010, EuZW 2010, 142 – *Wolf*; Rs. C-341/08, Urteil vom 12.1.2010, EuZW 2010, 137 – *Petersen*; verb. Rs. C-395/08 und C-396/08, Urteil vom 10.6.2010, NZA 2010, 753 – *Bruno und Pettini*; Rs. 45/09, Urteil vom 12.10.2010, EuZW 2010, 869 – *Rosenbladt*; Rs. C-499/08, Urteil vom 12.10.2010, EuZW 2010, 904 – *Andersen*.

29 Thoma, R. In Wandersleb, H.; Trautmann, E. (Hrsg.) *Recht-Staat-Wirtschaft III*. 1951, S. 9.

die Tragweite möglicher Konsequenzen und die durchaus integrationspolitische Natur der Fragestellungen, die eine Anwendung der Charta zwangsläufig aufwerfen wird. Stehen wir am Beginn einer neuen Ära der europarechtlichen Durchdringung des mitgliedstaatlichen Rechts? Wird die bereits im Grundrechtekonvent geäußerte Warnung vor den langfristigen Auswirkungen einer weitgehenden Uniformisierung der mitgliedstaatlichen Rechtsordnungen, die durch eine einheitliche Grundrechtsordnung ausgelöst werden könnte,³⁰ bald nur noch ein integrationshistorisches Muster ohne rechtspraktischen Wert sein? Wie wird der Grundrechtsschutz im Kräftedreieck zwischen Straßburg, Luxemburg und Karlsruhe praktisch funktionieren können? Wird der mitgliedstaatlich gewährleistete Grundrechtsschutz bald nur noch den Stellenwert einnehmen, der heute den Grundrechten deutscher Bundesländer, amerikanischer Gliedstaaten oder Schweizer Kantone zukommt?³¹ So mögen besorgte Fragen kundiger Betrachter aus mitgliedstaatlicher Perspektive lauten. Solche und andere Befürchtungen werden in Luxemburg natürlich mit besonderer Wachsamkeit registriert.

Eine erste, wahrhaft grundlegende Antwort auf derartige Sorgen besteht daher in der Erkenntnis, dass die verbindliche Geltung der Grundrechte-Charta einerseits und der bevorstehende Beitritt der Union zur EMRK andererseits den Beginn einer Entwicklung markieren, in der sich die bisher eher konzeptionell zu verstehende Forderung nach Entfaltung eines Verbundes der (Verfassungs-)Gerichtsbarkeiten in Europa schon bald ihrer Bewährungsprobe in der Rechtswirklichkeit wird stellen müssen.³² Vor diesem Hintergrund sei an die durchweg positiven Erfahrungen erinnert, die der *Gerichtshof* seit nunmehr 50 Jahren im Rahmen des Rechtsprechungsdialogs des Vorabentscheidungsverfahrens mit den mitgliedstaatlichen Gerichtsbarkeiten hat machen dürfen. Gerade für die Anwendung und Entfaltung der Grundrechte-Charta ist der *Gerichtshof* auf eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit mit den mitgliedstaatlichen Verfassungs- und Höchstgerichten angewiesen, die in diesem Bereich seit langen Jahren über eine besondere Expertise verfügen.

Jenseits dieser Grundsatzfrage nach einer rechten Dimensionierung des europäischen Grundrechtsschutzes gilt es im Bereich der Grundrechte weiteren Fragestellungen von besonderer Brisanz nachzugehen. Hier möchte ich zum einen auf die Notwendigkeit der Beachtung dezentraler Elemente des Grundrechtsschutzes hinweisen, die der *Gerichtshof* in Urteilen aus der jüngeren Vergangenheit anerkannt hat.³³ Eine weitere Grundsatzfrage

30 Siehe dazu Ladenburger, C. In Tettinger, P. J.; Stern, K. (Hrsg.) *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*. C.H. Beck, 2006, Art. 52 Rn. 63.

31 Siehe Fercot, C. *La protection des droits fondamentaux dans l'État fédéral. Étude de droit comparé allemand, américain et suisse*, 2010.

32 Vgl. zum Verbund der Gerichtsbarkeiten etwa: Voßkuhle, A. *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*. NVwZ 2010, S. 1 ff.; von Danwitz, T. *Kooperation der Gerichtsbarkeiten in Europa*, ZRP 2010, S. 143 ff.; vgl. auch: Oeter, S. Das Verhältnis zwischen EuGH, EGMR und nationalen Verfassungsgerichten. In Fastenrath, U.; Nowak, C. (Hrsg.) *Der Lissabonner Reformvertrag*. Berlin, 2009, S. 129 ff.; Rohleder, K. *Grundrechtsschutz im europäischen Mehrebenen-System – Unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte*. Nomos Verlagsges, 2009.

33 Siehe dazu EuGH, Rs. C-112/00, Slg. 2003, I-5659, Rn. 77 ff. – *Schmidberger*; Rs. C-360/02, Slg. 2004, I-9609, Rn. 30, 33 f. – *Omega*; Rs. C-275/06, Slg. 2008, I-271, Rn. 68 – *Promusicae*.

stellt sich mit der normativen Bedeutung und namentlich der Einklagbarkeit der in Titel IV der Charta unter dem Begriff der Solidarität zusammengefassten Gewährleistungen, die in Art. 52 Abs. 5 der Charta eine ausdrückliche Regelung erfahren haben. Die bereits bekannte Problematik grundrechtlicher Drittwirkung steht damit in unmittelbarem Zusammenhang. Von besonderer Brisanz ist schließlich die durchaus delikate Fragestellung nach dem in Art. 6 Abs. 2 Satz. 1 EUV vorgesehenen Beitritt der Union zur EMRK, die in concreto durchaus schwierige Abstimmungen der Rechtsschutzsysteme notwendig macht. Die gegenwärtigen Beitrittsverhandlungen werden vom *Gerichtshof* mit großem Interesse verfolgt, zumal einige Mitgliedstaaten angekündigt haben, einen Gutachten-Antrag zu stellen.

3.3. Kompetenzordnung

Die Neuordnung der vertikalen Kompetenzverteilung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten ist zweifelsohne ein zentrales Anliegen der Reformdebatte um den Lissabonner Vertrag gewesen, das gerade in Deutschland vielfach in den Vordergrund gerückt worden ist. Obwohl das damit verfolgte Anliegen vom Lissabonner Vertrag nur in gewissem Maße eingelöst wurde, hat mit dem Lissabonner Vertrag fraglos ein restriktiver Grundzug in die Kompetenzausstattung der Union Einzug gehalten. Jedoch war der Vertrag noch nicht in Kraft getreten, da führte uns die Finanzkrise den Zuständigkeitssoj bereits eindrucksvoll vor Augen, der von den globalisierten Finanzmärkten ausgeht und zu Gunsten einer Ausweitung von supranationalen und internationalen Handlungsbefugnissen streitet. Diese Entwicklung, die auf nationaler Ebene bereits seit geraumer Zeit anlässlich der Kompetenzwanderung zwischen Gemeinden und Kreisen³⁴ und bei der sog. Hochzonung von Gesetzgebungszuständigkeiten der Länder auf den Bund zu beobachten war, ist für sich genommen ein altbekanntes Phänomen.

Angesichts der aktuellen Erfahrungen gehört nicht viel dazu, auch für die Zukunft die Notwendigkeit intensiver Kompetenzausübungen auf Ebene der Union vorauszu sehen. Zunächst steht daher zu erwarten, dass die politischen Unionsorgane eine weitreichende Ausschöpfung der Zuständigkeitsreserven betreiben werden, die der Lissabonner Vertrag der Union zugewiesen hat. Die Kompetenzgrundlagen der Unionsrechtsordnung scheinen *a priori* durchaus nicht ungeeignet, um auch in Zukunft einen auf Unionsebene entstehenden Handlungs- und Entscheidungsbedarf einzulösen. Im Unterschied dazu werden vertragliche Änderungen der Zuständigkeitsordnung auf Grund der Schwerfälligkeit des Ratifikationsvorganges nur in einem eingeschränkten Maße zur Verfügung stehen. Demgegenüber fehlt es in der Unionsrechtsordnung bis heute an Mechanismen, die eine den Kompetenzverlust der Mitgliedstaaten kompensatorisch ausgleichende Rückführung von Zuständigkeiten der Union auf die Mitgliedstaaten ermöglichen würden.

Zunächst bleibt indes abzuwarten, wie der neu gefasste Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle in der Praxis wirken wird. Gleichwohl könnte es sich – wenn man dies politisch will – im Rahmen einer solchen Entwicklung langfristig empfehlen, das

34 Siehe BVerwGE 67, 321; BVerfGE 79, 127.

Vertragsrecht *de pacta ferenda* einer stringenten Ausrichtung an dem allgemeinen Subsidiaritätsgedanken zu unterziehen. Namentlich durch Klarstellungen der Grenzen für die Inanspruchnahme einzelner Kompetenzbereiche ebenso wie durch eine explizite Verklammerung von Sachkompetenzen und Grundfreiheiten ließe sich eine verbesserte Konzentration der europäischen Hoheitsgewalt auf das integrationspolitisch Wesentliche gewährleisten. Anzufügen ist schließlich, dass eine echte Rechtsetzungskultur der Subsidiarität, die sich strikt auf den Erlass von Rahmenvorgaben beschränken würde, bis heute der Verwirklichung harrt. Für die Binnenmarktrechtsetzung ist oftmals noch immer ein Streben, gerade der Wirtschaftsakteure, nach Egalisierung jeglicher Rechtunterschiede zu beobachten, auch wenn diese nur vergleichsweise geringe Auswirkungen auf die Wettbewerbsverhältnisse auslösen.

Ob der *Gerichtshof* eine ausufernde Inanspruchnahme der Unionskompetenzen von Seiten des Gesetzgebers tolerieren würde, ist naturgemäß eine heikle Frage, über die es sich für mich zu spekulieren verbietet. Allerdings sei der Hinweis gestattet, dass der *Gerichtshof* in seinem jüngsten Urteil zur vertikalen Kompetenzordnung in der Rechtsache *Vodafone* die ebenso innovative wie expansive Lesart der Binnenmarktkompetenz nicht akzeptiert hat, die Generalanwalt *Poiares Maduro* vorgeschlagen hatte. Ebenso wenig hat er die wenig überzeugende Kompetenzprüfung aus seinem ENISA-Urteil wiederholt, obwohl ihn die Kommission dazu aufgefordert hatte. Vielmehr beruht seine Kompetenzprüfung der RoamingVO auf einer Anwendung der klassischen Kriterien aus seinen Entscheidungen über die erste Richtlinie zum Tabakwerbeverbot³⁵ und die Tabakprodukttrichtlinie.³⁶

4. Herausforderungen

Besonderen Herausforderungen sieht sich die Europäische Union in der Umsetzung und Ausgestaltung der institutionellen Neuordnung gegenüber, die mit dem Lissabonner Vertrag erfolgt ist.

4.1. Institutionelles

Vor allem die Aufnahme des primär intergouvernemental geprägten Europäischen Rates in das institutionelle Gefüge der Union bedingt eine Neuordnung der politischen Kräfteverhältnisse, gerade gegenüber den supranational geprägten Organen, also von Kommission und Parlament. Diese Stärkung des intergouvernementalen Elementes der Union mag letztendlich die politische Realität widerspiegeln, die namentlich der besonderen Legitimation der Staats- und Regierungschefs für die politischen Leitlinien entspricht.³⁷ Dennoch wirft sie die zentrale Frage auf, ob die institutionelle Konkurrenz zwischen den integrationspolitischen Leitungsorganen, die damit entstanden ist,

35 EuGH, Rs. C-376/98, Slg. 2000, I-8419 – *Tabakwerbeverbot*.

36 EuGH, Rs. C-491/01, Slg. 2002, I-11453 – *Tabakprodukttrichtlinie*.

37 Calliess, Ch. *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*. 2010, S. 118 ff.

in eine organisatorische Fortentwicklung der bisherigen Führungsstruktur der Union münden kann oder aber zu einer Belastung des institutionellen Gleichgewichts führen wird.

Doch sollte man diese Problemkreise nicht vielmehr zum Anlass nehmen, um über das klassische Lagerdenken in der Europäischen Union nachzudenken und, wie es unsere Bundeskanzlerin vor kurzem vorgeschlagen hat, die nach ihren Worten „eingefahrenen Strukturen“ zu überwinden?³⁸ Dazu zählt gerade auch, Supranationalität und Intergouvernementalität nicht mit wertenden Attributen zu versehen und zukünftig keine geradezu ideologischen Grabenkämpfe zwischen den beiden Methoden auszutragen, sondern sie als legitime und sinnvolle Arbeitsmethoden in der Union anzusehen, deren Zusammenwirken für mehr politische Stabilität und eine ausgewogene Entwicklung der Union sorgen kann. Dazu gehört auch, die Mitgliedstaaten und ihre Vertretung im Rat als genuine Akteure der europäischen Gesetzgebung zu verstehen und sie damit zugleich als konstitutive Bestandteile der Union und nicht als ihre Kontrahenten anzuerkennen.³⁹ Ein solches Verständnis, das unsere Bundeskanzlerin als „neue Unionsmethode“ fordert, erscheint in vielfacher Hinsicht ebenso überfällig wie zielführend.⁴⁰

So richtig und wichtig das von der Bundeskanzlerin geforderte Umdenken daher ist, so sehr ist an die Verpflichtung jedes Unionshandelns auf die vertragsrechtliche Zuständigkeitsordnung hinzuweisen, die vor allem eine Einhaltung der strikten Verfahrensvorgaben erfordert, die der Lissabonner Vertrag enthält. Demgegenüber scheint es mitunter, als würde sich zwischen der institutionellen Praxis und der vertraglichen Zuständigkeitsordnung eine veritable Grauzone der Machtausübung entwickeln. Dass es sich dabei um ein in der Union keineswegs neues Phänomen handelt, belegt die institutionelle Praxis der Brüsseler Institutionen, „abgeleitete Rechtsgrundlagen“ zu schaffen, eine Praxis, die der *Gerichtshof* vor kurzem als mit dem Vertrag unvereinbar angesehen hat.⁴¹ Insofern gilt es mit großer Aufmerksamkeit zu verfolgen, ob der Rat die neue Rahmenvereinbarung über die Beziehungen zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission⁴² zum Anlass nehmen wird, gegen dementsprechende Handlungen zu klagen. Seine dementsprechende Ankündigung, den *Gerichtshof* anzurufen, lässt fraglos aufhorchen.⁴³

38 Die Rede der Bundeskanzlerin *Angela Merkel* anlässlich der Eröffnung des 61. Akademischen Jahres des Europakollegs Brüssel vom 2.11.2010 ist abzurufen über die Homepage der Bundesregierung.

39 Siehe dazu wiederum die Rede von Bundeskanzlerin *Angela Merkel* anlässlich der Eröffnung des 61. Akademischen Jahres des Europakollegs Brüssel vom 2.11.2010, abzurufen über die Homepage der Bundesregierung; ihre Worte hat sie anlässlich der Europa-Rede von EU-Ratspräsident *Herman von Rompuy* am 9.11.2010 in Berlin wiederholt (ebenfalls abzurufen über die Seite des Bundesregierung).

40 Auch Ratspräsident *von Rompuy* begrüßt die neue Unionsmethode in seiner Europa-Rede vom 9.11.2010 „A curtain went up“ – „Ein Vorhang geht auf“ <http://www.kas.de/upload/dokumente/2010/11/101109_VanRompuy_dt.pdf>.

41 EuGH, Rs. C-133/06, Slg. 2008, I-3189, Rn. 56 ff. – *Parlament/Rat*; siehe dazu auch Epiney, A. „Europäisches Verfassungsrecht“: *Die Rechtsprechung des EuGH im Jahre 2008*. NVwZ 2009, S. 949 (950).

42 Vom 20.10.2010, ABl. 2010, L 304/47.

43 Erklärung des Rates vom 23.10.2010, ABl. 2010, C 287/1.

4.2. Handlungsfähigkeit im Rahmen der Finanzkrise

Die Handlungs- und Funktionsfähigkeit der Union ist in den vergangenen Monaten auf eine harte Probe gestellt worden. So kritisch man einzelne Maßnahmen sehen mag, die als Reaktion auf die Finanzkrise ergriffen wurden, so bezeugt die beeindruckende Liste der Maßnahmen, die zur Finanzmarktstabilisierung ergriffen wurden,⁴⁴ zweifelsohne, dass die Handlungs- und Funktionsfähigkeit der Organe der Europäischen Union vollauf gewährleistet ist. Dies ist vor allem im so beliebten Vergleich mit den USA zu betonen. Denn obwohl der institutionelle Aufbau der supranational verfassten Union eine ungleich komplexere Binnenstruktur aufweist, als sie für große Nationalstaaten zu verzeichnen ist, haben diese Besonderheiten die Effizienz der getroffenen Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung nicht erkennbar in Mitleidenschaft gezogen. Ganz im Gegenteil, die Europäische Union hat bei der Bekämpfung der Ursachen der Finanzkrise und dem Ergreifen von Maßnahmen zur Krisenprävention gezeigt, dass sie durchaus schnell und effektiv handeln kann. Die gemeinsame Angst vor den existenziellen Bedrohungen durch die Finanz- und Eurokrise hat die Mitgliedstaaten in teilweise erstaunlicher Geschwindigkeit dazu bewegt, nationale Egoismen und gegenläufige Traditionen beiseite zu schieben und gemeinsam für eine Bewältigung der Krise zu handeln.

Fasst man die Entwicklung der Union, die sie im Rahmen der Finanzkrise genommen hat, in einem Satz zusammen, so bleibt die Erkenntnis, dass die globale Finanzkrise eine globale Antwort erfordert und dass sie – ob man will oder nicht – daher auch auf europäischer Ebene zu einer Intensivierung der Integration geführt hat. In der Tagespresse ist dementsprechend schon das Wort von einer „Zwangsertiefung“ der Währungsunion geprägt worden⁴⁵. Es hieße jedoch gleichsam die Augen vor den Realitäten der Globalisierung zu verschließen, wollte man verkennen, dass die Nationalstaaten in der globalisierten Welt die Aufgaben der Finanzmarktregulierung nicht mehr alleine wahrnehmen können und mehr denn je auf supranationale bzw. internationale Organisationsformen angewiesen sind.

4.3. Auf dem Weg in eine Transferunion?

Auf die spannendste aller Fragen, die sich in diesem Zusammenhang stellt, bin ich indes wegen einer amtsbedingt möglichen Befassung nicht eingegangen. Es geht darum, ob sich die Europäische Union auf dem Weg in eine Transferunion befindet, in der die Währungsstabilität nicht wirksam gewährleistet werden kann. Fraglos handelt es sich dabei um die größte Herausforderung, die sich der Europäischen Union heute stellt. An ihr wird es sich wohl erweisen, ob es der Europäischen Union gelingt, einen dauerhaften Integrationsverbund der Staaten Europas zu verwirklichen. In diesem Zusammenhang ist es fraglos richtig, dass die aufgeworfenen Zuständigkeitsfragen, die sich

44 Siehe dazu die Auflistung auf der Homepage der Kommission <http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/index_en.htm>.

45 Nonnenmacher, G. Zwangsertiefung. *F.A.Z.* Nr. 110 vom 14.5.2010, S. 1.

aus dem europäischen Vertragsrecht wie aus dem nationalen Verfassungsrecht ergeben, keineswegs als rechtshandwerkliche Aspekte von nachgeordneter Bedeutung angesehen werden können. Natürlich wird erst die Zukunft erweisen, welchen Weg die Europäische Union in dieser Frage nehmen wird. Es dürfte jedoch unbestreitbar sein, dass die erforderlichen Richtungsentscheidungen uns in sehr grundsätzliche Dimensionen von Solidarität, Identität und Werteverständnis der Union führen, die auch und gerade mit Blick auf das notwendige Maß an demokratischer Legitimation der Integration Europas eine wirklich neue Qualität aufweisen.

Schlussbemerkung

Ich komme zum Schluss. Wir sollten die globale Finanzkrise als Lehrstück für die Rolle verstehen, die von der Europäischen Union und ihren Mitgliedstaaten im Zeitalter der Globalisierung wahrgenommen wird. Sie hat uns *erstens* gezeigt, dass die Handlungsfähigkeit von Union und Mitgliedstaaten es bereits heute erlaubt, internationale Herausforderungen zu bestehen. Sie lehrt uns *zweitens*, dass es im Rahmen der Globalisierung zu intensiven Kompetenzwahrnehmungen durch oder gar zu Kompetenzwanderungen auf die Europäische Union kommen wird, die sich aus dem Imperativ effektiver Aufgabenerfüllung ergeben. *Drittens* hat die Finanzkrise gezeigt, dass das Problem der ausreichenden demokratischen Legitimation einer weiteren Vertiefung der Integration ernster als bisher genommen und tatsächlich angegangen werden sollte. Es obliegt *viertens* nicht dem Unionsrichter, sondern der öffentlichen Diskussion von Wissenschaftlern, Publizisten und Politikern, die Notwendigkeiten und Möglichkeiten eines Systems zu ergründen, das einen dynamischen Ausgleich zwischen der Kompetenzausstattung und der demokratischen Legitimationsfähigkeit europäischer Hoheitsgewalt zu gewährleisten vermag.

Literatur

- „A curtain went up“ – „Ein Vorhang geht auf“ <http://www.kas.de/upload/dokumente/2010/11/101109_VanRompuy_dt.pdf>.
- Busse, N. Was auf dem Spiel steht. *F.A.Z.* Nr. 278 vom 29.11.2010.
- BVerfG, Urteil vom 6.7.2010, NZA 2010.
- Calliess, Ch. *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon*. 2010.
- Cappelletti, M.; Golay, P. The Judicial Branch in the Federal and Transnational Union: Is Impact on Integration. In Cappelletti, M.; Secome, M.; Weiler, J. (Hrsg.) *Integration through Law*. Vol. I, Book 2. Berlin/New York, 1986.
- Dedrichs, M. *Die Methodik des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften*. EuR 2004.
- Der Homepage der Kommission <http://ec.europa.eu/economy_finance/focuson/crisis/index_en.htm>.
- Epiney, A. „Europäisches Verfassungsrecht“: *Die Rechtsprechung des EuGH im Jahre 2008*. NVwZ 2009.
- Erklärung des Rates vom 23.10.2010, ABL. 2010, C 287/1.
- EuGH, Gutachten 1/91, Slg. 1991, I-6079, Rn. 21 – *EWG-Gutachten*.
- EuGH, Rs. 26/62, Slg. 1963, 1 – *van Gend & Loos*.

- EuGH, Rs. 45/09, Urteil vom 12.10.2010, EuZW 2010, 869 – *Rosenblatt*.
- EuGH, Rs. 6/64, Slg. 1964, 1251 – *Costa/E.N.E.L.*
- EuGH, Rs. C-112/00, Slg. 2003, I-5659, Rn. 77 ff. – *Schmidberger*.
- EuGH, Rs. C-114/04, Slg. 2005, I-9981 – *Mangold*.
- EuGH, Rs. C-133/06, Slg. 2008, I-3189, Rn. 56 ff. – *Parlament/Rat*.
- EuGH, Rs. C-135/08, Urteil vom 2.3.2010 – *Rottmann*.
- EuGH, Rs. C-145/09, Urteil vom 23.10.2010 – *Tsakourdis*.
- EuGH, Rs. C-208/09, Urteil vom 22.12.2010 – *Sayn-Wittgenstein*.
- EuGH, Rs. C-229/08, Urteil vom 12.1.2010, EuZW 2010, 142 – *Wolf*.
- EuGH, Rs. C-275/06, Slg. 2008, I-271, Rn. 68 – *Promusicae*.
- EuGH, Rs. C-341/08, Urteil vom 12.1.2010, EuZW 2010, 137 – *Petersen*.
- EuGH, Rs. C-360/02, Slg. 2004, I-9609, Rn. 30, 33 f. – *Omega*.
- EuGH, Rs. C-376/98, Slg. 2000, I-8419 – *Tabakwerbeverbot*.
- EuGH, Rs. C-395/08 und C-396/08, Urteil vom 10.6.2010, NZA 2010, 753 – *Bruno und Petini*.
- EuGH, Rs. C-411/05, Slg. 2007, I-8531 – *Palacios*.
- EuGH, Rs. C-491/01, Slg. 2002, I-11453 – *Tabakprodukttrichtlinie*.
- EuGH, Rs. C-499/08, Urteil vom 12.10.2010, EuZW 2010, 904 – *Andersen*.
- EuGH, verb. Rs. C-188/10 und C-189/10, Urteil vom 22.6.2010, EuGRZ 2010, 452 – *Melki & Abdeli*.
- Fercot, C. La protection des droits fondamentaux dans l'État fédéral. Étude de droit comparé allemand, américain et suisse. Thèse soutenue le 26 novembre 2010 dans le cadre d'une procédure de cotutelle, 2010.
- Frankenberger, K.-D. Die Rechte des Souveräns. F.A.Z. Nr. 197 vom 26.8.2010.
- Grussmann, W.-D. Grundnorm und Supranationalität – Rechtsstrukturelle Sichtweisen der europäischen Integration. In von Danwitz, T. u. a. (Hrsg.) *Auf dem Weg zu einer Europäischen Staatlichkeit*. Stuttgart, 1993.
- Guerot, U.; Hewitt, G. *The German dilemma* <http://www.bbc.co.uk/blogs/thereporters/gavinheiwitt/2010/12/the_german_dilemma.html>.
- Ladenburger, C. In Tettinger, P. J.; Stern, K. (Hrsg.) *Kölner Gemeinschaftskommentar zur Europäischen Grundrechte-Charta*. C.H. Beck, 2006.
- Lenz, C. O. *Immanente Grenzen des Gemeinschaftsrechts*. EuGRZ, 1993.
- Nettesheim, M. *Grundrechtskonzeptionen des EuGH im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*. EuR 2009.
- Nonnenmacher, G. Zwangsvertiefung. F.A.Z. Nr. 110 vom 14.5.2010.
- Oeter, S. Das Verhältnis zwischen EuGH, EGMR und nationalen Verfassungsgerichten. In Fastenrath, U.; Nowak, C. (Hrsg.) *Der Lissabonner Reformvertrag*. Berlin, 2009.
- Rohleder, K. *Grundrechtsschutz im europäischen Mehrebenen-System – Unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zwischen Bundesverfassungsgericht und Europäischem Gerichtshof für Menschenrechte*. Nomos Verlagsges, 2009.
- Sarmiento, D. L'arrêt Melki: esquisse d'un dialogue des juges constitutionnels et européens sur toile de fond française. *Revue trimestrielle de droit européen*. 2010.
- Thoma, R. In Wandersleb, H.; Trautmann, E. (Hrsg.) *Recht-Staat-Wirtschaft III*. 1951, S. 9.
- von Danwitz, T. *Funktionsbedingungen der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes*. EuR 2008.
- von Danwitz, T. *Kooperation der Gerichtsbarkeiten in Europa*. ZRP 2010.
- von Danwitz, T. *Über die Integrationsverantwortung des Gerichtshofes der Europäischen Union*. DV 2010.
- von Danwitz, T. *Wege zu besserer Gesetzgebung in Europa*. JZ 2006.
- Voßkuhle, A. *Der europäische Verfassungsgerichtsverbund*. NVwZ 2010.

EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖS SISTEMOS PLĖTRA PO LISABONOS SUTARTIES: SĄLYGOS, IŠŠŪKIAI IR PERSPEKTYVOS

Thomas von Danwitz

Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, Liuksemburgas

Santrauka. Straipsnyje analizuojamos Europos Sąjungos teisės sistemos sąlygos, iššūkiai bei perspektyvos po Lisabonos sutarties įsigaliojimo. Pirmiausia aptariami tokie konstituciniai principai, kaip teisės viršenybė, tiesioginis veikimas bei nuoseklus Europos Sąjungos teisės sistemos aiškinimas, taip pat gilinamasi į Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir nacionalinių teismų bendradarbiavimo santykius, visų pirma pabrėžiant preliminaros procedūros svarbą (EEB 267 straipsnis). Be to, analizuojamos Europos Sąjungos teisės sistemos charakteristikos, pavyzdžiui, nacionalinių teismų sistemų integracija. Akcentuojama, kad Europos Sąjungos teisės sistema yra priklausoma nuo visų 27 valstybių narių veiksmų. Be to, aptariama norminė Europos Sąjungos teisės aktų leidybos kokybė bei būtinybė demokratiškai įteisinti Europos Sąjungos teisę. Kaip parodė finansinė krizė, Europos Sąjunga yra geriau pasirengusi efektyviai įgyvendinti reguliavimo užduotį nei bet kuri pavienė Valstybė narė. Autorius straipsnyje analizuoja Europos Sąjungos pilietybės, nediskriminavimo, Pagrindinių teisių chartijos raidą ir vertikalų kompetencijų pasiskirstymą tarp Europos Sąjungos ir Valstybių narių, įskaitant paaiškinimus, susijusius su subsidiarumo reikalavimais bei jų teismine kontrole. Be to, aptariami Europos Sąjungos institucijoms kylantys iššūkiai.

Pasaulinė finansų krizė gali būti laikoma pavyzdžiu kaip buvo įgyvendintas Europos Sąjungos ir jos Valstybių narių vaidmuo globalizacijos amžiuje. Europos Sąjungos institucijoms priskirti įgaliojimai suteikia galimybę Europos Sąjungai spręsti kylančius tarptautinius iššūkius. Tačiau pakankamos demokratinės legitimacijos problema turi būti sprendžiama efektyviau. Galiausiai, turėtų būti aptarta sistema, kuri pajėgtų užtikrinti dinamišką pusiausvyrą tarp ES suteiktų įgaliojimų bei jų ribojimo pagarbos ir būtinybės demokratiškai įteisinti Europos suverenitetą.

Reikšminiai žodžiai: Europos Sąjungos teisės sistema, Lisabonos sutartis, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, bendradarbiavimas su nacionaliniais teismais.

DEVELOPMENT OF EUROPEAN UNION LEGAL ORDER AFTER THE TREATY OF LISBON: CONDITIONS, CHALLENGES AND PERSPECTIVES

Thomas von Danwitz

The Court of Justice of the European Union, Luxembourg

Summary. This essay deals with conditions, challenges and perspectives concerning the legal system of the European Union after the Lisbon treaty has entered into force. It starts out

by recalling constitutional principles such as primacy, direct effect and consistent interpretation of the European legal order on the one hand and the relationship of cooperation between the Court of Justice and national courts – notably pointing out the importance of the preliminary procedure (Article 267 TFEU) – on the other hand. In addition, characteristics of the legal system of the European Union such as the integration of national legal systems are highlighted. It is accentuated that the legal community of the European Union depends on the acceptance by all 27 Member States. Furthermore, the normative quality of European law-making is discussed as well as the necessity for a sufficient democratic legitimation of European Law. As impressively illustrated by the financial crisis, the European Union is much better equipped with possibilities to effectively fulfil regulatory tasks than any Member State. The author shows developments with regard to European Union citizenship, non-discrimination, the Charter of Fundamental Rights – that is now equipped with binding character – and the vertical distribution of competences between the European Union and the Member States, including explanations relating to subsidiarity requirements and their judicial review. Moreover, challenges to the institutions of the European Union are discussed.

Finally, it is developed that the global financial crisis can be regarded as an example for the role realized by the European Union and its Member States in the age of globalization. The powers conferred to the institutions allow the EU to meet international challenges. But the problem of sufficient democratic legitimation needs to be treated in a more coherent way. Ultimately, a system should be discussed that is able to ensure a dynamic balance between the respect of the powers and its limits conferred upon the EU and the necessity for a democratic legitimation of European sovereignty.

Keywords: *European Union Legal Order, the treaty of Lisbon, The Court of Justice of the European Union, the relationship of cooperation between the Court of Justice and national courts.*

Thomas von Danwitz, Kelno universiteto profesorius, habilituotas daktaras; Europos Sąjungos Teisingumo Teismo teisėjas. Mokslinių tyrimų kryptys: valstybės pagalba ir konkurencijos teisė, administracinė teisė, pagrindinės teisės, verslo teisė.

Thomas von Danwitz, D.I.A.P. (ENA, Paris); University of Cologne, Professor; Judge at the Court of Justice of the European Union. Research interests: state aid and competition law, administrative law, fundamental rights, business law.