

Tagungsberichte

Die Neue Europäische Union – Erste Tagung der Societas Iuris Publici Europaei (SIPE)

I. Erwächst aus dem Europäischen Verfassungsentwurf eine neue Europäische Union? Welche identitätsstiftende Funktion haben die bisherigen Merkmale der „alten“ Union? Die Suche nach der europäischen Identität, die mit diesen Fragen verbunden ist, prägt die bisherige Verfassungsdebatte. Die Frage nach der gemeinsamen Identität der europäischen Rechtswissenschaft stellt sich auch im Hinblick auf die im April 2003 gegründete *Societas Iuris Publici Europaei* (SIPE)*, die vom 22. bis 26. 7. 2004 ihre erste Tagung veranstaltete. Sie fand auf Einladung der griechischen Gründungsmitglieder in der Orthodoxen Akademie von Kreta in Kolympari-Chania statt. An der federführend von Frau Prof. *Julia Iliopoulos-Strangas* (Athen) organisierten Veranstaltung nahmen insgesamt 122 Wissenschaftler teil, die weitgehend den europäischen Rechtsraum repräsentierten.

Das Gesamtthema der Tagung „Die Neue Europäische Union“ war geeignet, zum einen die aktuelle Konstitutionalisierungsdebatte der EU einem europäischen Diskurs zu unterwerfen. Zum anderen ermöglichte das Thema, das *ius publicum europaeum commune* als Arbeitsgebiet der SIPE zu definieren. Während am ersten Sitzungstag „Der Schutz der Grundrechte in der Neuen Europäischen Union“ im Mittelpunkt stand, galt die Aufmerksamkeit am zweiten Sitzungstag „Strukturen und Funktionsweise der Verwaltung in der Neuen Europäischen Union“. In jeder Themengruppe wurden jeweils zwei Vorträge gehalten, die durch Kurzvorträge begleitet wurden. Das für den europäischen Diskurs erforderliche sprachliche Verständnis wurde durch Simultanübersetzungen in den Verhandlungssprachen deutsch, englisch und französisch sowie griechisch als Sprache des Tagungsortes gewährleistet.

II. 1. Der europäische Diskurs als Ziel der SIPE stand im Mittelpunkt des Einführungsvortrags von Prof. *Christian Starck* (Göttingen). Die bislang weitgehend national geführten rechtsvergleichenden Auseinandersetzungen (so z.B. in der seit über 80 Jahren bestehenden Deutschen Gesellschaft für Rechtsvergleichung) müssten aufgrund des wachsenden Einflusses des EU-Rechts nunmehr auf eine europäische Ebene gebracht werden. Dieser Einfluß werde durch das Selbstverständnis der EU als einer Rechtsgemeinschaft geformt, die auf einem *ius publicum europaeum commune* basiere. Diese Rechtsordnung setze sich gleichwertig aus dem Recht der EU und dem der Mitgliedstaaten zusammen.

2. a) Als ein wesentliches Element der kulturellen und verfassungsrechtlichen Identität Europas bezeichnete Prof. *Paolo Ridola* (Rom) in seinem Vortrag über den „Schutz der Grundrechte in der Neuen Union und die gemeineuropäischen Verfassungsüberlieferungen“ das in der Grundrechtecharta enthaltene Wertesystem. Die Charta sei ein verfaßter Selbstbeweis der europäischen Gesellschaft und damit gleichzeitig ein „verfassungsrechtlicher“ Integrationsfaktor. *Ridola* bezeichnete die Charta als „Anerkennungsurkunde“, die die Inhalte der Verfassungen der Mitgliedstaaten und der EMRK sowie die gefestigte Rechtsprechung des *EuGH* und der europäischen Verfassungsgerichte zusammenfasse. Die konzeptionelle Neuheit der Charta bestehe in ihrem Aufbau, der die Grundrechte um Grundwerte ordne. In dieser systemischen Einfügung der Grundrechte in die europäische Ordnung sieht *Ridola* die Gefahr eines nicht hierarchisch angeordneten Ausgleichs zwischen den verschiedenen Rechten. Des weiteren sei eine mögliche Neutralisierung des Inhalts der Grundrechte durch ihre Befreiung von den kulturellen Prägungen der verschiedenen Komponenten der europäischen Gesellschaft problematisch. Dem könnte durch die Berücksichtigung der gemeineuropäischen Verfassungsüberlieferungen begegnet werden, die die Charta ergänzten. Im Vergleich zu diesen Verfassungsüberlieferungen spiegele die Charta Gesellschaften wider, in denen die arbeitsbedingten Bedürfnisse im Vergleich zu der Lebensqualität und den ethnischen, religiösen, kulturellen und lebensartabhängigen Auseinandersetzungen im Hintergrund blieben. *Ridola* sieht hierin die Gefahr der wachsenden „Kommerzialisierung der Grundrechte“. Dies sei insbesondere an der Menschenwürde erkennbar, die eine vergleichsweise geringe Bedeutung als Instrument der sozialen Integration oder als Rechtfertigungsklausel von öffentlichen Leistungspflichten habe. Das Kapitel zur Solidarität lasse offen, wie die hier anerkannten Grundrechte realisiert werden und wie sie im Verhältnis zwischen den sozialen Maßnahmen der Mitgliedstaaten und der Union wirken sollen.

b) Prof. *Nicholas Emilion* (Ständiger Vertreter Zyperns im Europarat) legte in seinem Kurzvortrag den Schwerpunkt auf das Verhältnis des Grundrechtsschutzes zur EMRK. Der Fall *Matthews* habe die Schwierigkeiten bei der Koordination der Rechtsprechung der Gerichtshöfe aufgezeigt. Dieses Problem würde auch durch einen Beitritt der EU zur EMRK nicht behoben. *Emilion* regte an, die Kompetenzkonflikte durch einen Schiedsgerichtshof zu lösen.

c) Im zweiten Kurzvortrag ging Prof. *Jean-François Flauss* (Paris-Strasbourg) näher auf die nur partiell geregelte Wirkung der „Grundrechte in den Außenbeziehungen der Europäischen Union“ ein. Hier sei insbesondere der Rechtsschutz defizitär. *Flauss* unterschied zwischen Regelungsmodellen zur Regelung der Beziehungen zwischen den Mitgliedstaaten (innenpolitisches Modell) und zwischen der EU und Drittstaaten (außenpolitisches Modell). Ein innenpolitisches Modell sei die Menschenrechtsklausel in Art. 7 EUV. Vergleichbare Menschenrechtsklauseln müssten auch im externen Verhältnis der EU gegenüber Drittstaaten angewandt werden. Dies würde dem Bürger ermöglichen, bei Verletzung seiner Grundrechte durch Drittstaaten gerichtlich gegen seinen Mitgliedstaat wegen Verletzung der Menschenrechtsklausel vorzugehen. Dadurch könnte die bestehende Lücke beim Rechtsschutz gegen außenpolitische Maßnahmen geschlossen werden. Insbesondere müsse der Beitritt der EU zu einer internationalen Konvention unterzogen werden, wenn diese keine Menschenrechtsklausel enthalte.

d) In der Diskussion unter Leitung von Prof. *Pedro Cruz Villalón* (Madrid) untertrich Prof. *Dieter Scheuing* (Würzburg) das Fehlen einer außenpolitischen Kontrollmöglichkeit. Prof. *Klaus Stern* (Köln) beurteilte die Charta materiellrechtlich als einen Schlüsselfaktor, prozessual jedoch als ein Anfangsstadium, da die Durchsetzung der Grundrechte weiterhin problematisch sei. Prof. *Eckart Klein* (Potsdam) wies darauf hin, daß das Verhältnis der nationalen Grundrechtentwicklungen zu den europäischen Grundrechten noch offen sei. Prof. *Peter M. Huber* (München) gab zu bedenken, daß die Charta der EU im Menschenrechtsschutz eine unbegrenzbare Kompetenz übertragen würde. *Starck* betonte die fehlende Dogmatik im EU-Recht im Hinblick auf Schutzpflichten sowie auf die Abgrenzung von Grundsätzen und Grundrechten. Prof. *Peter Tettinger* (Köln) wies auf das problematische Verhältnis zwischen der Präambel der Verfassung und der fortbestehenden Präambel der Grundrechtecharta hin.

3. a) Die zentrale Rolle des *EuGH* bei der „fortschreitenden Konsolidierung des Grundrechtsschutzes“ und damit für die Bildung der europäischen Identität unterstrich der Präsident des *EuGH* Prof. *Wassilios Skouris*. Bis zum Urteil „*Stauder*“ hätten unzutreffende Zweifel über die Grundrechtskompetenz der EG den Standpunkt des *EuGH* geprägt. Der seitdem bestehende äquivalente Schutz der Grundrechte sei inspiriert durch die gemeineuropäischen Verfassungsüberlieferungen und die internationalen Konventionen. Dabei sei die EMRK im Verhältnis zu den Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten mehr als nur eine einfache Erkenntnisquelle. Seit 1978 habe der *EuGH* seine bis dahin ausschließlich auf ökonomisch geprägte Menschenrechte ausgerichtete Rechtsprechung aufgegeben und durch ein breites Verständnis des Persönlichkeitsrechts ersetzt. Insbesondere die Rechtsprechung zur absoluten Gleichbehandlung der Geschlechter sei wegberaubend gewesen. Einen Höhepunkt habe die Rechtsprechung durch die Anerkennung sozialer Grundrechte auf der Grundlage der Freizügigkeitsregeln erreicht. Die Verfassung habe diese Rechtsprechung umfassend konsolidiert.

b) Aus der Sicht des *EuGHMR* kommentierte Prof. *Lech Garlicki*, Richter am *EuGHMR*, das bis heute ungeklärte Verhältnis des *EuGHMR* zum *EuGH*. Das Kompetenzproblem erwache aus der Parallelität der Struktur des Menschenrechtsschutzes des *EuGHMR* und des *EuGH*. In beiden Fällen würde dieser Schutz innerhalb eines supranationalen Rechtssystems gerichtlich gewährleistet. Eine Lösung müsse nicht nur die horizontale Ebene zwischen den Obersten Gerichten berücksichtigen. Auch das vertikale Verhältnis zu den Gerichten der Mitgliedstaaten, die sowohl das EU-Recht als auch die EMRK berücksichtigen müssten, sei in eine Lösung einzu beziehen. Zu diesem Kompetenzverhältnis werde in Kürze der *EuGHMR* in der Rechtssache *Bosphorus-Airways* Stellung beziehen müssen.

c) Die folgende, von Prof. *Antonio D'Atena* (Rom) geleitete Diskussion kreiste um das Verhältnis der europäischen Grundrechtecharta zur EMRK: Prof. *Theo Oehlinger* (Wien) plädierte dafür, die bislang ungelöste prozedurale Frage des Grundrechtsschutzes durch den Beitritt der EU zur EMRK zu lösen. *Tettinger* betonte die Akzentverschiebung in der Rechtsprechung des *EuGH* beim Grundrechtsschutz insbesondere im Hinblick auf die akademische Freiheit. Prof. *Heinz Schäffer* (Salzburg) fragte nach dem Stellenwert der evolutiven Interpretation des *EuGHMR* im Hinblick auf die Grundrechtsklauseln. *Skouris* widersprach einem Kompetenzkonflikt zwischen *EuGH* und *EuGHMR*. Ein Beitritt der EU zur EMRK sei möglich, da nunmehr die

* Vgl. *Starck* JZ 2003, 895.

Frage der Kompetenz der EU für einen Beitritt zur EMRK anders als 1996 im Gutachten 2/94 zu bewerten sei. Der Beitritt sei aber derzeit zweitrangig. Bereits heute bestehe eine Zuständigkeit des *EuGHMR*, wenn weder die Mitgliedstaaten noch der *EuGH* dem Bürger einen ausreichenden Grundrechtsschutz gewährleisten könnten. Frau *Iliopoulos-Strangas* kritisierte in ihrer zusammenfassenden Stellungnahme insbesondere den rechtsstaatlich bedenklichen Verweis auf die EMRK als externen völkerrechtlichen Vertrag.

III. 1. a) Das identitätsbildende Merkmal der EU als Rechtsgemeinschaft konkretisiert sich auch in der rechtsstaatlichen Ausgestaltung des gemeinsamen europäischen Verwaltungsraums, dem der zweite Sitzungstag gewidmet war. In diesen Problemkreis führte der Vortrag von Prof. *Jürgen Schwarze* (Freiburg) über „Rechtsstaatliche Grundsätze für das Verwaltungshandeln“ in der EU ein. Charakteristisch sei eine Wechselwirkung zwischen nationalem und europäischem Verwaltungsrecht. Die nationalen Verwaltungsrechtsordnungen spielten eine zentrale Rolle bei der Konkretisierung dieser Grundsätze durch den *EuGH*. Das so im europäischen Diskurs entstandene europäische Verwaltungsrecht enthalte Elemente sämtlicher westeuropäischer Rechtskreise. Dies habe ermöglicht, daß die Mitgliedstaaten freiwillig einzelne Grundsätze in ihre nationalen Rechtsordnungen integriert hätten. Derzeit sei zwar eine Tendenz zu einer stärkeren Normierung des Verwaltungsrechts erkennbar. Der Gemeinschaft fehle aber auch nach der Verfassung die Kompetenz zur umfassenden Regelung des allgemeinen Verwaltungsrechts. *Schwarze* sprach sich gegen eine allgemeine Kodifikation aus. Der mit der Kodifizierung verbundene Vorteil der Transparenz und der Rechtssicherheit ließe sich durch eine partielle Kodifikation der bisher durch die Rechtsprechung anerkannten Grundsätze ermöglichen.

b) Neben den Verwaltungsgrundsätzen prägen auch institutionelle Regelungen den gemeinsamen europäischen Verwaltungsraum. Insbesondere die „Eigenverwaltung durch die Kommission und Kooperationsverwaltung durch die Schaffung von Agenturen“ wirft zahlreiche rechtsstaatliche Probleme auf, die von Prof. *Hans-Heinrich Vogel* (Lund) in seinem Kurzvortrag näher beleuchtet wurden. Die derzeit 25 heterogenen autonomen Einrichtungen der Gemeinschaft beruhen auf unterschiedlichen Rechtsgrundlagen. Der Vorteil von Agenturen sei die Möglichkeit, sie ad hoc in verschiedenen Rechtsformen einzurichten. Sie seien darüber hinaus auch für unterschiedliche Auftragsformen geeignet. Diesem Vorteil stehe jedoch die unzureichende Kontrolle und damit zusammenhängend der mangelhafte Rechtsschutz des Bürgers gegen Maßnahmen dieser Einrichtungen sowie ihre nicht abschließend geregelte Rechtspersönlichkeit, Typifizierung und Autonomie entgegen. Ebenso bleibe die Bindungswirkung der EMRK für die Agenturen sowie die Sprachenfrage unklar.

c) Die europäischen Verwaltungsorgane haben in diesem europäischen Verwaltungsraum über ihre klassische administrative Funktion auch eine zentrale Bedeutung als Legislativorgane. Diese, die Union charakterisierende Vermischung der Staatsfunktionen war Gegenstand des Kurzvortrags von Prof. *Sir David Edward* (Edinburgh) über den „Anteil der Verwaltung an der Rechtsetzung“ in der EU. Die zentrale, wenn auch nicht ausschließliche Rolle spiele hierbei die EU-Kommission. Jedoch sei zu bedenken, daß die Befugnisse der Kommission durch das Komitologie-Verfahren beschränkt würden. Die mit der legislativen Funktion der Verwaltung einhergehende Beschränkung der Kompetenzen des Europäischen Parlamentes sei eine realistische Antwort auf die Bedürfnisse einer Gesetzgebung, die weitgehend technische Details regelt. Eine Reform sei weder realisierbar noch wünschenswert. Das Parlament müsse sich auf eine Kontrollfunktion beschränken. In der Praxis wäre dies zwar bereits Verfassungswirklichkeit in den Mitgliedstaaten. Konsequenterweise müsse aber auch die gerichtliche Kontrollbefugnis bei Regelungen technischer Standards beschränkt werden.

d) In der anschließenden Diskussion, die von Prof. *Hartmut Bauer* (Dresden) geleitet wurde, kritisierte Prof. *Christian Koenig* (Bonn) die undifferenzierte Anwendung der bestehenden Verwaltungsgrundsätze, insbesondere des Grundsatzes der Transparenz. Prof. *Jacques Ziller* (Florenz) unterstrich die Schwierigkeit bei der Bestimmung des Begriffs der Verwaltung. Des Weiteren hob er die Bedeutung des in der Charta enthaltenen Rechts auf eine gute Verwaltung hervor. Prof. *Jörn-Axel Kämmerer* (Hamburg) fragte, wie die Regelung in Art. III-270 V der Verfassung im Hinblick auf Verwaltungsorganisation und Verwaltungsverfahren zu bewerten sei. Prof. *Pavlos Efstratiou* (Athen) warnte davor, bewährte Institute des nationalen Verwaltungsrechts im europäischen Verwaltungsraum aufzugeben. Frau *Olga Zygora* (Staatsrat Athen) unterstrich die Bedeutung völkerrechtlicher Abkommen für die Entwicklung des europäischen Verwaltungsraums, was anhand der Århus-Konvention deutlich werde. Prof. *Karl-Peter Sommermann* (Speyer) gab zu bedenken, daß eine genaue Abgrenzung zwischen na-

tionalem und europäischem Verwaltungsrecht unmöglich sei. *Huber* kritisierte die fehlende parlamentarische Kontrolle der Agenturen.

2. a) Ein notwendiges Element des rechtsstaatlichen europäischen Verwaltungsraums ist der Rechtsschutz des Bürgers. Dem sekundären Rechtsschutz widmete sich Prof. *Gil Carlos Rodríguez Iglesias* (Madrid) in seinem Vortrag zur „Verantwortlichkeit der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten“. Die Staatshaftung, die ausschließlich durch Richterrecht entwickelt worden sei, sei identitätsstiftend für die Union. Dies werde deutlich bei einem Vergleich mit der Rechtsprechung des *US Supreme Court*. Die Entwicklung in der EU habe einen vorläufigen Abschluß durch die Anerkennung der Haftung für richterliches Unrecht gefunden. Die Begründung der Haftung sei kein Verfahrensunfall, sondern eine rechtsstaatliche Notwendigkeit gewesen, die insbesondere aus Art. 6 EMRK folge. Ausdrücklich sprach sich *Rodríguez Iglesias* daher gegen jegliche Immunität des Handelns der Gemeinschaftsorgane aus. Insbesondere müsse eine Haftung bestehen, soweit dem Bürger keine primären Rechtsschutzmöglichkeiten zur Verfügung stünden. Diese Überzeugung liege auch Art. I-41 III der Verfassung zugrunde. Zu kritisieren sei aber, daß dieser Haftungsanspruch sich nicht auch auf Verletzungen des Gemeinschaftsrechts durch die Mitgliedstaaten erstrecke.

b) Die institutionelle Seite des Primärrechtsschutzes beleuchtete Prof. *Michael Holoubek* (Wien) in seinem Kurzvortrag über „Rechtsschutz und Verwaltungsautonomie“. Die institutionelle Autonomie der Mitgliedstaaten sei begrenzt. Die grundsätzlich dezentrale Struktur des Rechtsschutzes verhindere nicht, daß die Union primär- und sekundärrechtlich auf die institutionellen und verfahrensrechtlichen Vorgaben der Gemeinschaft einwirke. Die Mitgliedstaaten seien primärrechtlich zur Gewährleistung eines gerichtlichen Rechtsschutzes für gemeinschaftsrechtlich begründete Rechtspositionen verpflichtet. Darüber hinaus bestimme das Gemeinschaftsrecht auch die Ausgestaltung des Rechtsschutzes. So knüpfe dieser nicht an die Verletzung eines subjektiven Rechts an und sei durch das Effektivitätsprinzip und durch den Äquivalenzgrundsatz geprägt. Ebenso wirke das Gemeinschaftsrecht auf die gerichtliche Kontrolldichte ein. Bei diesen Vorgaben handle es sich um Mindestanforderungen. *Holoubek* warf die Frage auf, ob eine Erweiterung der Zuständigkeit der EU erforderlich sei.

c) Die prozessuale Umsetzung der Haftung des *EuGH* für richterliches Unrecht war Schwerpunkt der anschließenden Diskussion, die von *Stark* geleitet wurde. Nach *E. Klein* werde ein möglicher Beitritt zur EMRK diese Haftung neu begründen. *Scheuing* gab zu bedenken, daß auf gerichtlichem Wege die Haftung derzeit nicht durchgesetzt werden könne. *Huber* wies auf den Widerspruch hin zwischen dem Zuwachs der verfahrensrechtlichen Kompetenzen der EU und den derzeitigen Versuchen, die verfahrensrechtlichen Befugnisse des Bundes zugunsten der Länder zu beschränken. *Ziller* sah die Gefahr, daß die Haftungsklage die Nichtigkeitsklage zur Seite dränge. Die Tagung wurde durch eine zusammenfassende Schlußbemerkung von *Schäffer* abgeschlossen, in der er die bestehenden nationalen Begrifflichkeiten im Lichte der neuen gesamteuropäischen Rechtsordnung hinterfragte.

IV. Die Vorträge, die in einem Tagungsband veröffentlicht werden sollen, haben wesentliche Eckpunkte des *ius publicum europaeum commune* und damit der Identität der europäischen Verfassungsrechtswissenschaft abgesteckt: den Grundrechtsschutz und den rechtsstaatlichen Verwaltungsraum. Der Schwerpunkt der Veränderungen durch die „Neue Europäische Union“ liegt zweifelsohne im Grundrechtsschutz: Im bisherigen Grundrechtssystem wirkt die Berücksichtigung der gemeinsamen Verfassungsüberlieferungen beim gemeinschaftsrechtlich gewährleisteten Grundrechtsschutz als Scharnier zwischen der mitgliedstaatlichen und der europäischen Ebene. Obgleich die Grundrechtecharta diese Scharnierfunktion unterstreicht, wird sich der in der Praxis der letzten Jahre bereits erkennbare Verselbständigungsprozeß der europäischen Grundrechte verstärken. Aufgrund der Positivierung der Grundrechte dürfte die richterliche Entwicklung der Grundrechte mittels der rechtsvergleichenden Methode zurückgedrängt werden. Im Fall eines Beitritts der EU zur EMRK ist das Verhältnis zwischen den europäischen Gerichten abschließend zu regeln. Zwar mag das Kompetenzproblem in der Praxis zwischen dem *EuGH* und dem *EuGHMR* im Wege eines pragmatischen Kooperationsmodells gelöst werden können. Eine derartige Entwicklung wäre allerdings mangels Rechtssicherheit rechtsstaatlich bedenklich.

Die Entwicklung der „Neuen Europäischen Union“ erfordert den europäischen Diskurs des Verfassungs- und Verwaltungsrechts. Die Tagung der SIPE hat gezeigt, daß der europäischen Rechtswissenschaft hier das geeignete Forum zur Verfügung steht. Die nächste Tagung der SIPE findet im Frühjahr 2004 in Italien statt.

Privatdozent Dr. José Martínez-Soria, Universität Göttingen